

**УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

Милан Рапајић

ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКИМ СИСТЕМИМА

Докторска дисертација

Крагујевац, 2016.

САДРЖАЈ

УВОД	7.
О ПОЈМУ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ	21.
I ДЕО	
ТЕОРИЈЕ О ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ	28.
I.1. Уводни осврт	28.
I.2. Парламентарни систем	29.
I.3. Председнички систем	36.
I.4. Однос полупредседничког система са председничким и парламентарним системом	45.
I.5. Поједине идеје Бенжамена Константа - претече неких теоријских схватања о особинама полупредседничког система	47.
I.6. Теоријска схватања полупредседничког система власти	50.
I.7. Морис Диверже - идејни творац прве теорије полупредседничког система као новог модела власти	53.
I.7.1. Појам полупредседничког система у Дивержеовом делу	54.
I.7.2. Типови полупредседничких система по Дивержеовом схватању	57.
I.7.3. Егзогени и ендогени фактори који имају утицај на функционисање полупредседничких система	60.
I.7.4. Завршни осврт о Дивержеовој теорији	62.
I.8. Мерење председничких овлашћења	63.
I.9. Схватања о полупредседничком систему у „Упоредном уставном инжењерингу“ Ђованија Сарторија	67.
I.10. Теоријска конструкција Синди Скач о подтипovima полупредседничког система у пракси	73.
I.11. Оспоравања полупредседничког система као категорије sui generis и схватања да је реч о варијанти парламентаризма, односно председничког система	77.
I.11.1. Полупредседнички систем као облик парламентаризма односно председнички режим (полупредседнички режим – нови парламентаризам или председнички систем?)	77.
I.12. Максималистичка схватања полупредседничког система	87.
I.13. Шугартова и Керијева класификација модела полупредседничких система, односно, премијерско-председнички и председничко-парламентарни систем	94.
I.14. Теорије о полупредседничком систему као мешовитом виду организације извршне власти	102.
I.15. Политиколошко одређење полупредседничког система	107.
I.16. Роберт Елци – творац минималистичке концепције полупредседничког система	110.
I.17. Тешкоће у проучавању полупредседничких система по схватању Мирјане Касаповић	123.
I.18. Закључни осврт о теоријама и схватањима полупредседничког система	128.
II ДЕО	
ИСТОРИЈСКИ ПРИМЕРИ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКИХ СИСТЕМА	132.
II.1. Први полупредседнички систем у историји уставности на основу Устава Вајмарске Немачке од 1919. Године	132.

II.1.1. Организација власти	132.
II.1.1.1. Положај законодавне власти	132.
II.1.1.2. Положај извршне власти	135.
II.1.1.2.1. Председник Рајха	135.
II.1.1.2.2. Поједини примери употребе ванредних овлашћења	138.
II.1.1.2.3. Положај Владе и канцелара	141.
II.1.2. Процес доношења Устава, политички живот, страначка сцена и узроци пропасти Вајмарске Немачке	147.
II.1.2.1. Процес доношења Устава и политички живот	147.
II.1.2.2. Партијска сцена Вајмарске Немачке	154.
II.1.2.3. Узроци пропасти Вајмарске Немачке	160.
II.1.3. О правној природи система власти који је успостављен у Вајмарској Немачкој	162.
II.2. Историјски пример полупредседничког система у Финској	163.
II.2.1. Уставна решења из 1919. године	163.
II.2.1.1. Процес уставотворства	163.
II.2.1.2. Извршина власт на основу Устава Финске из 1919. године	165.
II.2.1.3. Политички живот Финске од доношења Устава из 1919. до 2000. године	168.
II.2.1.4. О правној природи организације власти на основу финског Устава од 1919. године	180.
II.2.2. Уставна решења из 2000. године	181.
II.2.2.1. Извршина власт основу Устава из 2000. године	181.
II.2.2.2. Политички живот Финске после ступања на снагу Устава из 2000. године	188.
II.2.2.3. Правна природа организације извршне власти на основу Устава Финске од 2000. године	191.
II.3. Аустријски полупредседнички систем на основу уставних норми и парламентаризам у политичкој пракси	192.
II.3.1. Уставотворство у Аустрији после распада Хабсбуршке монархије и рођења Републике	192.
II.3.2. Организација власти после промене Устава Аустрије од 1929. године	194.
II.3.2.1. Положај Савезног председника	194.
II.3.2.2. Положај Савезне владе и Савезног канцелара	198.
II.3.2.3. Положај аустријског парламента	201.
II.3.3. Политички живот Аустрије током два периода важења ревидираног Устава од 1929. (1929–1934. и 1945–2015)	205.
II.3.4. Парламентарни или полупредседнички систем у Аустрији?	214.

III ДЕО

ИСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ СЛАБОСТИ ПРЕТХОДНИХ РЕПУБЛИКА (II, III и IV) И V ФРАНЦУСКА РЕПУБЛИКА КАО ДРЖАВА МОДЕЛ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА

III.1. Институционално политичке слабости претходних република (II, III и IV)	219.
III.1.1. Француска II Република – први непосредни избор шефа државе у републиканском облику владавине на тлу Европе и злоупотреба институција извршне власти	219.
III.1.1.1. Рођење II Републике	219.

III.1.1.2. Извршна власт на основу Устава из 1848. године	221.
III.1.1.3. Политички живот II Француске Републике	224.
III.1.1.4. Правна природа организације извршне власти у II Француској Републици	227.
III.1.2. Француска III Република - Снажна извршна власт на основу уставних норми - слаба на основу живог устава	229.
III.1.2.1. Успостављање Републике 1870. године и закашњење у доношењу уставних закона из 1875. године	229.
III.1.2.2. Положај извршне власти	235.
III.1.2.3. Законодавна власт и њена моћ у III Републици	240.
III.1.2.4. Одговор егzekутиве на политичку доминацију легислативе	244.
III.1.2.5. Зашто се срушио уставни и политички систем III Републике?	249.
III.1.3 Политичко-уставни ход ка IV Републици – процес уставотворства	252.
III.1.3.1. Организација законодавне и извршне власти на основу Устава Француске IV Републике од 1946. године	255.
III.1.3.1.1. Положај парламента	255.
III.1.3.1.2. Извршна власт на основу Устава из 1946. године	258.
III.1.3.2. Политичка пракса IV Републике - неуспео покушај оснажења извршне власти (IV Република – Република посланика)	261.
III.2. Француска V Република као држава модел полупредседничког система	270.
III.2.1. Поступак израде и усвајања Устава Француске од 1958. године	270.
III.2.2. Председник Републике	273.
III.2.3. Положај Владе у V Републици	292.
III.2.4. Положај премијера	295.
III.2.5. Овлашћења премијера и састав Владе Француске V Републике	297.
III.2.6. Образовање Владе	304.
III.2.7. Одговорност чланова Владе	307.
III.2.8. Надлежности Владе	309.
III.2.9. Одговорност Владе пред парламентом	310.
III.2.10. Постављање питање поверења Влади	312.
III.2.11. Политичка одговорност Владе пред председником Републике	315.
III.2.12. Положај парламента	319.
III.2.12.1. Правни положај чланова парламента	327.
III.2.13. Странке V Француске Републике	329.
III.2.14. О изборном систему V Француске Републике	342.
III.2.15. Политички живот V Француске Републике	344.
III.2.16. Правни карактер V Француске Републике	392.

IV ДЕО

ДУГ ПУТ КА ДЕМОКРАТИЈИ И ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ ПОРТУГАЛА	403.
IV.1. Извршна власт на основу Устава I Португалске Републике из 1911. године	403.
IV.2. Извршна власт на основу Устава II Португалске Републике из 1933. године	405.
IV.3. Организација власти у Португалу на основу Устава из 1976. године	412.

IV.3.1. Положај председника Републике	413.
IV.3.2. Положај Владе Португала	417.
IV.3.3. Положај Скупштине Републике	422.
IV.4. Политичка збиља Португала за време I Републике и ауторитарног Салазаровог режима	426.
IV.4.1. Крхка извршна власт политички нестабилне I Републике	426.
IV.4.2. Португал у дугој ауторитарној ери (1926-1974)	434.
IV.4.3. Прелазни период између ауторитарног Португала и постауторитарног полупредседничког система (1974-1976)	440.
IV.5. Политички живот Португала после доношења Устава из 1976. године – политичка пракса и примена португалског основног закона	448.
IV.4.5.1. Да ли је систем организације извршне власти у Португалу остао полупредседнички?	464.
V ДЕО	
ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ РУМУНИЈЕ	471.
V.1. Политичка и уставноправна претходница полупредседничког система у Румунији (Чаушескуов султанистички режим)	471.
V.1.1. Извршна функција државне власти у периоду Чаушескуове султанистичко-тоталитарне владавине	475.
V.2. Организација извршне власти на основу Устава Румуније од 1991. године	478.
V.2.1. Уставни положај председника Румуније	479.
V.2.2. Надлежности председника Румуније	482.
V.2.3. Положај Владе Румуније	487.
V.2.4. Положај парламента	491.
V.3. Почети политичке праксе партијског плурализма: Од револуције у крви децембра 1989. до Устава из 1991. и првог непосредно изабраног председника	493.
V.3.1. Случај првог покушаја опозива против председника Јона Илиескуа из 1994. године	503.
V.3.2. Случај првог покренутог опозива против председника Трајана Басескуа из 2007. године	504.
V.3.2.1. <i>Оптужбе које су се односиле на председника</i>	511.
V.3.3. Други неуспели опозив против истог председника – румунска институционална криза из 2012. године	514.
V.3.4. Почети владавине четвртог демократски изабраног председника Румуније Клауса Јоханиса – прва година мандата	519.
V.3.5. Политичке партије и изборни систем као могући узроци конфликта унутар извршне власти	521.
V.3.6. Правна природа организације извршне власти у Румунији	526.
VI ДЕО	
ИЗВРШНА ВЛАСТ И ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ ПО УСТАВИМА СРБИЈЕ ОД 1990. И 2006. ГОДИНЕ 531.	
VI.1. Почети нове уставности – Устав Србије од 1990. године	531.
VI.2. Извршна власт по Уставу Србије од 1990. године	534.
VI.2.1. Уставоправни положај председника Србије	534.
VI.2.2. Положај Владе Републике Србије	542.
VI.3. Положај законодавне власти – Народне Скупштине Републике Србије по Уставу од 1990. године	547.

VI.4. Политички живот Србије под Уставом од 1990. године	549.
VI.5. Којем типу система власти припада институционални оквир српског Устава из 1990. године?	558.
VI.6. Какав је систем власти у Србији по Уставу од 2006. године и да ли га треба мењати?	568.
VI.6.1. Појам и правна природа институције председника Републике у уставном систему Србије из 2006. године	569.
VI.6.2. Избор и мандат председника Републике	573.
VI.6.3. Надлежности и акти председника Републике	576.
VI.6.4. Одговорност и разрешење председника Републике Србије	581.
VI.6.5. Влада и управа у Републици Србији	586.
VI.6.5.1. <i>Одговорност Владе и одговорност министара</i>	591.
VI.6.5.2. <i>Однос Владе и управе</i>	596.
VI.6.5.3. <i>О актима Владе или политичким актима у уставном систему Србије</i>	600.
VI.7. Положај законодавне власти – Народне скупштине Републике Србије	601.
VI.8. Политички живот Србије под Уставом из 2006. године	604.
VI.9. Какав је систем власти с обзиром на успостављени институционални оквир из 2006. године и да ли су потребне његове евентуалне промене?	618.
ЗАКЉУЧАК	624.
ЛИТЕРАТУРА	640.

УВОД

Предмет овог рада односи се, пре свега, на положај извршне власти у полупредседничким системима. Тема је са поља увода у право, уставног права, упоредних политичких система (компаративна политикологија) и управног права у оном делу где су предмет разматрања организација владе у различитим уставним системима, као и однос владе и управе. Интересовање за овај релативно нов уставни дизајн – полупредседнички систем, повећано је од 1980. године када је у часопису „European journal of Political Research“ Морис Диверже објавио рад на енглеском језику: „A New Political Model – Semipresidential Government.“ Као државе моделе у којима је успостављена полупредседничка влада, Диверже је у овом за уставноправну и политиколошку науку слободни смо рећи револуционарном чланку, представио Вајмарску Немачку, Финску, Аустрију, Исланд, Ирску и његову домовину Француску V Републику. До тада се углавном писало и у стручним круговима говорило, о традиционалној дихотомној подели система власти на парламентарни и председнички. Пажња научне јавности додатно је повећана за полупредседничке системе када је после пада берлинског зида означен повратак либералнодемократској уставности у државноправне поретке посткомунистичких земаља. Једна од тих држава која се у овом раду анализира Румунија, успоставила је симиларан, али не и идентичан систем организације егzekутиве какав је у Француској V Републици. Три су централне особине полупредседничких система, по којима су они управо и препознатљиви, а то су: непосредан избор председника републике од стране грађана, влада која је одговорна пред законодавним телом (а може истовремено бити одговорна и пред шефом државе) и значајна овлашћења председника републике. Правилан приступ теми био би отежан да нису анализирани и уставни политичких система којих више нема као што су: уставни текст Вајмарске Немачке од 1919. и Финске из исте године. Устав Аустрије који је донет 1920. године са значајном изменом из 1929., потпуно се уклапа у Дивержеову дефиницију полупредседничког система, али и оне минималистичке чији је заговорник ирски политиколог Роберт Елци. Аустрија је узета као историјски пример овог система власти, али је примена уставних норми после прекида уставног дисконтинуитета односно од 1945. године указала да се систем власти у овој земљи парламентаризовао. Посматрано кроз призму нормативно-догматског метода уз садејство историјског, правилна обрада теме била би по особини удаљена од детаљне анализе, односно текст би био осиромашен, да нису коментарисани основни закони Француске II, III и IV Републике који су уставна претходница решењима Устава Француске од 4.10.1958. Наиме, Устав II Републике, први је републикански Устав у Европи XIX века којим је инаугурисан непосредан избор председника Републике, па је ваљало отклонити дилему да ли је ова друга по реду Француска Република у ствари први полупредседнички систем у историји уставности. Примена уставних норми III и IV Републике била је пример за неугледање писцима последњег француског Устава, јер се желео постићи нови квалитет конституционалног номотворства. Како је последњи француски основни закон показао у примени да извршна власт може да буде стабилна, али не само због норме и институционалних момената, већ због доминантне политичке праксе, ова уставна конструкција послужила је као модел узор португалском и румунском уставописцу. Два републиканска устава Србије из 1990. и 2006. године инкорпорирала су

непосредан избор председника, а један период политичког живота за време важења ових устава наликовао је на политичку праксу земаља које имају полупредседнички систем организације егzekутиве.

Временска димензија у коју је постављена одабрана тема има своје и логично и теоријско оправдање. Наиме, од последњег монографског рада у српској уставноправној науци који има сличан предмет, а то је „Полупредседнички систем“ – докторска дисертација (који је пионирско и хвале вредно дело) од професора Дарка Симовића из 2007. године, односно истоимена монографија из наредне године, у анализираним полупредседничким системима, десиле су се значајне политичке и уставне промене. Наредни подаци сведоче у прилог тврдњи да је тема научно свежа. При том, наглашавамо, да историјска димензија овога рада није занемарљива, јер смо желели да прикажемо да су неки системи власти и политичка пракса под њима на одређеним правним меридијанима имали успеха у примени, а други системи идентичног институционалног склопа су се показали као потпуно погрешне уставне архитектонике које су се у датим временским тренутцима урушиле. Ипак, прво да нагласимо податке, који сведоче у прилог нашој тези да је тема научно свежа. У Француској се 2008. године поред осталих промена Устава десила ревизија која тангира положај председника Републике – одређена личност може бити шеф државе највише два пута. Реч је о дистинкцији у односу на иницијално решење Устава које није предвиђало ограничени број мандата, па је у уставној и политиколошкој литератури председник Француске називан републиканским монархом (поред овога и због значаја уставних овлашћења а посебно због екстензивне примене председничких прерогатива у уставној стварности). У 2012. години после 17 година владавине политичке деснице – деголисте Жака Ширака и Николе Саркозија десила се промена на врху државе, с обзиром да је на председничким изборима победио социјалиста Франсоа Оланд. Са овим уставним и политичким променама смањена је могућност кохабитације унутар егzekутиве. После терористичких напада у Паризу из новембра 2015. године у Француској је проглашено ванредно стање које док се овај рад завршава још увек траје, а ситуација је у безбедносно-политичком смислу много озбиљнија од првог случаја проглашења ванредног стања 1961. године на основу члана 16 Устава, које је учинио први председник V Републике, генерал Шарл де Гол.

У тренутку када је рад само мисаоно конципиран у Португалу се у свом другом мандату од 2011. године на челу државе налазио социјалдемократа Анибал Кавако Силва, некадашњи премијер у два узастопна мандата. Тако је председник Португала показао конкретним потезима у 2013. години да државни поглавар треба да буде национално-стабилизујући фактор политичке сцене. Прихватио је компромис који је постигла Влада десног центра, те није користио своје право које као председник има, да распише нове изборе. Ово је један пример да председник може да буде кохезиони фактор за коалициону владу односно партнере у власти. Међутим, други пример из Португала који је закупио нашу пажњу у току писања рада су парламентарни избори из 2015. године када су до тада две владајуће партије, Социјалдемократска партија сада већ бившег премијера Педра Пасоса Коелџа и Народна партија, такође бившег министра Паула Портаса освојиле релативну већину на изборима, а суштински их изгубили. Већ одлазећи председник Силва је понудио мандат за састав португалске Владе свом партијском колеги Коелџу. То је било у супротности са вољом левичарске већине у парламенту. Тако је на крају свог мандата председник показао да може да буде и у улози дестабилизујућег фактора за образовање кабинета. Иначе, одабир Португала је настао из разлога што је ова бивша колонијална

сила имала веома дуг пут у XX веку ка демократији. Требало је да прође скоро седам деценија почев од установљавања I Португалске Републике 1910. године до доношења Устава 1976. године, да португалски систем власти, односно извршна функција, буде вршена на начин сходно Уставу и поштовању људских права и грађанских слобода.

На послетку тема рада је актуелна јер уставни модел Србије из 2006. године провоцира питање о систему власти: да ли је реч о парламентарном или полупредседничком институционалном дизајну? Како је 2012. године дошло до промене на челу државе, а други председник који је изабран по Уставу из 2006. године Томислав Николић, за разлику од првог председника Бориса Тадића, који је *de facto* вршио и функцију премијера, пошто је уставни премијер био правнополитички невидљив, искључиво врши своја уставна овлашћења (паралела уставне норме и политичке праксе), може се констатовати, што ће у раду бити и доказано као једна од хипотеза, да је српски систем организације извршне власти једна врста парламентарног модела.

Хипотетички оквир истраживања

У овој дисертацији изнето је неколико релевантних хипотеза:

Полазна хипотеза у раду је да је извршна власт у овом веку а што је наслеђе прошлог, доживела невиђене размере своје моћи и то не само институционалне. Научни посленици наклоњени демократској политичкој мисли, ни данас не гледају са наклоношћу на концентрацију власти у једним рукама, односно само у једној врсти органа. Таква концентрација по правилу води злоупотребама, посебно ако се власт врши дуги временски период. Међутим, свака организација посебно већа за своју базичну претпоставку има вођство. Власт, с тога неумитно мора бити концентрисана у рукама неколицине или чак једног лица. Тежиште истраживања у раду је питање односа две главе извршне власти у полупредседничким системима – председника Републике и владе (односно премијера), како на основу анализе уставних норми, тако и не мање кроз приказ политичког живота, односно доминантне политичке праксе. Власт је у полупредседничким системима на основу устава тежишно померена ка шефу државе. У политичком животу појединих полупредседничких система, концентрација те политичке моћи посебно је изражена када су шеф државе и влада као колективни орган извршне власти из исте политичке већине, односно припадници исте владајуће партије или хомогене коалиције. Та закономерност посебно се односи на случај уставнополитичке сцене Француске. За друге анализирани егзекутиве у полупредседничким системима као што су Вајмарска Немачка, Финска, Португал и Румунија, пре може бити речи о фазама у којима је председник имао или има превагу у извршној власти, или је равнотежа моћи померена ка влади под премијеровим лидерством. Неспорно је да извршна власт у савременим политичким системима има примат, над другим гранама власти. То је карактеристика и остала два старија система организације егзекутиве: парламентарног, где је земља модел Велика Британија, односно председничког где је држава узор – Сједињене Америчке Државе. У раду ће бити начињен покушај да се теза о доминацији извршне власти над законодавном влашћу снабде адекватном аргументацијом. У Француској као земљи моделу полупредседничког система и на основу уставних норми значај парламента, односно законодавне власти смањен је у односу на решења претходних република. Иначе, као један од првих покушаја да се учини тачном теза о доминацији егзекутиве над легислативом и судством је тврдња да се примат извршне власти базира на уједињавању воље и њене акције, који су једино њој инхерентни. „Снага извршне власти је главна ознака у дефиницији добре владавине“, тврдио је један од америчких очева оснивача Александар Хамилтон. Претерано слаба

извршна власт као и свемоћна и неограничена егзекутива, два су зла која се могу срести у политици, али јака извршна власт на основу устава уз акдеквантну контролу, ипак је мања погубност од институционалног развлашћења извршне власти. Дакле, од два зла у праву и политици, треба бирати оно мање. Слаба извршна власт, далеко је већа опасност од јаке извршне власти. То је једна од претпоставки у раду. Она ће бити доказана историјским примерима Вајмарске Немачке, као и III и IV Француске Републике и I Португалске Републике. Такође, снага извршне власти показује се и јединством њених кључних чинилаца. Када је реч о бицефалној егзекутиви (која може бити суштинска или само формална), нужен је консензус шефа државе и владе, односно премијера око кључних линија националне политике. Прерогативи који су уставом „даривани“ водећим персоналним чиниоцима извршне власти не треба да буду претерано умањени зарад консензуса, као што их не треба ни надилазити. Та констатација је тачна у редовним политичким приликама. У периодима када је држава у опасности (било ког типа) које прете да угрози њено ваљано функционисање, битно је јединство извршне власти и јасна слика о томе ко је њена прва глава? У таквим приликама, није спорно да ће извршна власт имати примат над законодавном и он се додељује на основу уставних норми. Тада треба да дођу до изражаја својства извршне власти о којима је говорио, Андре Матијо. Те особине су континуитет и кохерентност егзекутиве. Извршна власт ова својства није монополизovala, али их она има у већој мери у односу на законодавну. Савремена извршна функција државне власти, без обзира на ове особине не би требало да буде схваћена као неограничена и свемоћна. Она произилази из општег права гласа и налази се под контролом парламентарне већине, коначно под контролом народа, правном и политичком. Смисао председничког система, парламентарнизма и полупредседничког институционалног модела, више није само у томе да председник, односно влада и премијер, имају добре односе са легислативом и поверење пред законодавним телом, већ да су у добрим односима и да баштине поверење већине која подржава њих и њихову владу. Влада у парламентаризму формално одговара пред парламентом, али је фактицитет да она одговара пред парламентарном већином. У крајњој линији, влада одговара пред странком која је однела победу на парламентарним изборима. У полупредседничким системима као једна од разлика у односу на парламентарни систем, може се навести следеће: влада је одговорна и парламентарној већини, али може бити одговорна како на основу устава тако и на основу односа политичке моћи и пред шефом државе. То у сваком случају компликује односе у извршној власти. То ће се у раду и видети кроз приказ политичког живота, али и акције политичких странака као његовог незаобилазног чидбеника. У појединим полупредседничким системима, мислећи овде на Француску као углавном позитиван пример, та компликација и није била ширих размера јер су главни политички субјекти више прихватили дух Устава (под снажном ауторитативном вољом првог председника V Републике) или другачије речено живи устав који уводи политичку одговорност првог министра и владе пред шефом државе, у односу на формални, који не предвиђа такву врсту одговорности. Конципирани систем државне власти на основу Устава из 1958. године функцинисао је успешно у периодима (којих је било највише: 1958-1986; 1988-1993; 1995-1997; од 2002 до 2016) када су председник и премијер били из исте политичке опције. Француски уставни систем V Републике релативно је задовољавајуће функцинисао и у фазама кохабитације (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002;) Председник је у том случају више био концентрисан на такозвани резервисани председнички домен – поље спољне политике и одбране, а Влада Француске и њен премијер су имали знатно шире

поље деловања, односно у пуном капацитету су могли да користе своје уставне прерогативе. Такође, био би симплицистички приступ, ако би се пошло од става да се председник Француске Републике, у периоду кохабитације о унутрашњим питањима не консултује са премијером. Односи политичке моћи су избалансиранији, а значај премијера у политичком контексту већи у односу на некохабитационе периоде.

Следећа хипотеза је да се промењени друштвени услови и промењена улога државе огледају у политичком првенству, извршне власти. Читав низ објективних ситуација стављају ову власт у повољнију позицију од законодавне. Влада са својим управним апаратом располаже неопходном техником за израду нацрта закона. Када влада (у парламентарном и полупредсеничком систему), али и председник у председничком систему, има стабилну парламентарну већину, у складу са модификованом природом извршне власти, они ће лако свој нацрт закона преобразити у коначну законску форму. Расправа у парламенту имаће успешан завршетак, односно повољан исход по извршну власт. Савремени живот захтева брзину у законодавном процесу, посебно у кризним временима, и често мање квалитетну парламентарну расправу. И у овој хипотези се назире утицај прве хипотезе о преминацији извршне власти. Тенденција изузетног јачања егзекutive, не мора да буде подвучена антидемократском линијом. Истинско политичко значање савремених система извршне власти лежи управо у њеној јачини, и њеним утицајима на стабилност целокупног политичког система. Извршна власт је моћна али контролисана, подређена вољи бирачког тела. У демократским системима и када је извршна власт персонализована, никада не сме да прерасте у персоналну. Прерастање извршне власти у апсолутну личну владавину, и у уставу који има демократски оквир, је најчешће пут у политичку аутократију, преображај демократског система у ауторитарни режим. Стога су у раду добили значајно место недемократски политички системи који су били и уставна предходница демократским полупредседничким системима. Природу извршне власти треба довести у везу са новим промењеним друштвеним условима и потребама. Државе које имају активну улогу на међународној сцени мора да имају и моћну извршну власт. Наиме, Француска представља веома важан чиниоц међународне политичке сцене. Ова земља је некадашња колонијална сила, друга по снази економија Европске уније, стална чланица Савета безбедности Уједињених Нација, и држава која и даље има утицај у својим бившим колонијама на тлу Африке. С тога аксиом који је Клинтон Роситер утврдио за утицај извршне власти Америке у међународној заједници, важи у великој мери и за истоимени француски утицај. Наиме, што је Француска више инволвирана у европске интеграционе процесе и одређене војне интервенције у свету, мисли се на војне интервенције у којима је Француска учествовала недавно – у Либији и Малију, а док овај рад настаје актуелни су ваздушни напади Француске на територије такозване Исламске државе, утолико је њена извршна власт моћнија.

Трећа хипотеза се логички и методолошки надовезује на другу, јер се заснива на ставу о повољнијем положају извршне власти у односу на законодавну. Велике недаће у животу једне нације и њене државе за последицу могу да имају јачање извршне власти, а некада и повећање њеног угледа. Егзекutive је та која треба да понуди решења да се изађе из стања кризе. Парламентарна или скупштинска процедура и деловање партија у времену кризе некад су политички нецелиходне, а свакако мање ефикасне од делатности извршне власти. Дуго трајање криза економске и војне природе, чије су последице снажење извршне власти, може да има и негативне реперкусије. Негативност се огледа у паралисању нормалног политичког процеса који подразумева контролу извршне власти од

стране законодавне. У животу савремене државе те кризе нису ретке, оне могу да буду основ снажења извршне власти, али некада њен аутиритет може да буде и поткопан као што је случај био у последњим данима IV Француске Републике. Када у редовним приликама долази до кризе унутар извршне власти, на пример због конфликта између председника и премијера, какав је екстремни случај два пута био у Румунији, тада је на законодавном телу одговорност да контролним механизмима спречи даљу кризу уставне демократије, и апелује на народ у виду референдумског изјашњавања, да ли председник у случају кршења Устава треба да одступи са политичке функције? Контрола парламента над извршном влашћу мора посебно да постоји у редовним политичким приликама, односно да буде континуирана. Ако те контроле нема, неминовно ће доћи до ерозије институција какав је случај на пример био за време мандата председника Србије Слободана Милошевића, али и премијера Војислава Коштунице и председника Републике Бориса Тадића.

Четвртом хипотезом жели да се докаже да су се поједини полупредседнички системи показали као стабилан облик извршне власти у појединим државама, као што је случај у Француској, Португалу, Финској, али не и у Вајмарској Немачкој, у Румунији делимично, а у појединим периодима у овој земљи завладала је криза институција посебно у случају „Басеску – двоструки опозив“. Ова хипотеза се може рашчланити на два дела: 1. стабилнији део егзекутиве у свим анализираним системима је шеф државе и 2. влада је подложна губитку поверења у парламенту, посебно кад постоји раситњена партијска сцена. Нестабилност владе може да буде условљена овлашћењима које председник поседује у односу на њену егзистенцију. У Вајмарској Немачкој председник је располагао правом да самостално смени Владу као што је био сличан случај на основну иницијалне норме Устава Португала из 1976. године. У Француској и у Финској на основу Устава из 1919. године председник је тим правом располагао не *de jure* већ *de facto* .

Петом хипотезом се наводи да укрупњавањем политичке сцене, односно смањивања броја партија уопште, али и оних које чине парламентарну, владину већину, стабилизује политичку арену, поједностављује односе у оним владама које су коалиционе. Као позитиван исход на рад владе, смањење броја партија подразумева и опстанак владе у политичком животу на дужи период у односу на времена нестабилности, а некада и на временски интервал који је изједначен са редовним уставним мандатом владе. Већина која чини мањи број политичких партија представља стабилну политичко-парламентарну потпору влади. Влада се не налази под теретом парламентарне одговорности, али то не значи да је ескулпирана од изборне одговорности. Изборна одговорност је иначе најслабији тип одговорности којој могу да подлегну политичари у демократским политичким режимима, какав је на пример француски или португалски полупредседнички систем. Међутим, у крхким демократијама, демократијама на почетку политичке и економске транзиције, изборна одговорност водећих политичких субјеката, ако није најјачи тип одговорности, представља увод за остваривање других видова одговорности. Мисли се и на кривичну одговорност носилаца највиших јавних функција извршне власти претходних ауторитарних режима.

Шеста хипотеза односи се на дистинкцију која постоји између полупредседничких система. Аутори који су заговорници постојања полупредседничког институционалног модела као посебног система власти, ипак признају да сви полупредседнички системи нису исти, односно да постоје разлике. Роберт Елци (писац који почев од средине 90-их година прошлог века највише доприноси популаризацији полупредседничког

институционалног модела) прави разлику између: 1. високо президентијализованих полупредседничких система (Јужна Кореја, Перу, Намибија); 2. полупредседничких система са церемонијалним председником (на пример Роберт Елци у њих убраја: Аустрију, Ирску, Бугарску, Португал, Словенију и Исланд); и 3. полупредседничких система са уравнотеженим надлежностима председника и премијера (Капо Верде, Финска, Француска, Литванија, Мали, Сенегал, Сао Томе и Принципе, Тајван, Пољска, Румунија, Словачка). Аутор овог рада није заговорник напред наведене поделе полупредседничких система. Када већ има аргумената за успостављање полупредседничког система као посебног система организације извршне власти, онда се у овај институционални модел могу убројати само они који предвиђају: 1. непосредан избор председника државе од стране грађана или евентуалног ширег електорског колегијума (иницијално француско уставно решење 1958.-1962. и модел избора адоптиран у Финској 1919.-1994.) 2. примат председника у егзекутиви, коме потпору дају знатна председничка овлашћења и 3. одговорност владе и премијера пред парламентом, уз солуцију да та одговорност постоји и пред председником државе. У теорији постоји камен спотицања око питања која су то „знатна председничка овлашћења“ па се с тога на ово питање мора дати бар делимичан одговор. Методом енумерације (а кроз радове појединих аутора који истраживају полупредседничке системе) биће наведена председничка овлашћења која се сматрају знатним, али то уједно не значи да је реч о затвореном кругу, односно да ако нека нису убројана као значајни прерогативи, односно ако нису уставом пројектовани за положај шефа државе у одређеној републици, да одмах треба изузети један систем власти из полупредседничког институционалног модела или ако нека постоје, да се може утврдити да је реч о полупредседничком систему, без икакве двојбе. Дакле, овлашћења председника која се могу назвати знатним да би један систем власти понео назив полупредседнички су: председник државе има одлучујући утицај на избор владе; председник може да одлучује о битним пословима извршне власти у спољној, одбрамбеној и безбедносној политици; председник има право да председава седницама владе и да учествује у одређивању њеног дневног реда; председник има право да распусти, односно смени владу у скоро свако доба; председник има право дисолуције – право распуштања парламента; председник има право суделовања у законодавном процесу – пре свега на основу права законодавне иницијативе; председник има право да део уредби или указа доноси самостално; председничко право сопствене управне организације (потпуна аутономија у персонално–функционалној организацији кабинета председника, генералног секретаријата и евентуално осталих организационих јединица председничке администрације, то му омогућава да своја овлашћења остварује независно од владе, а често и у супарништву са њом); председник има личне компетенције у предлагању и именовању високих државних званичника; председник има право да распише референдум, а за доношење одређених аката му није потребан институт премапотписа. Из енумерације овлашћења председника следи закључак (а то се и наводи кроз одређена теоријска схватања појединих научних посленика) да су могућа два подтипа полупредседничких система. Ако је реч о изразитој наглашености тј. великом броју знатних овлашћења, а посебно праву председника да смени премијера и владу, тада је реч о председничко – парламентарном типу овог институционалног модела, а ако председник не располаже правом да смени председника владе и саму владу онда је реч о парламентарно – председничком систему

Седмом хипотезом се износи следећи став: уколико не дође до коришћења знатних председничких овлашћења због сплета политичких околности, односно до стварања обичаја *contra constitutionem* такви системи извршне власти су само полупредседнички системи на основу формалног устава, а на основу материјалног или живот основног закона они су суштински парламентарни. Сматрамо да је то адекватнији израз, него ове системе звати полупредседничким са церемонијалним шефом државе. Наиме, реч церемонијалан у политичком вокабулару асоцира на овлашћења која су реално мала, а председник их користи у капацитету који му устав дозвољава. У случају Аустрије председник не користи сва своја овлашћења, јер је дошло до изобичајења под утицајем владајуће страначке политике, а користи углавном она овлашћења која су својствена шефу државе у парламентарном систему. Аустрија је више пример канцеларског парламентаризма у пракси, а полупредседничког система само по уставној норми. С тога оспоравамо минималистичку концепцију полупредседничких система која сврста Аустрију у тај систем власти јер живи устав, устав политичке стварности је стварни показатељ којем типу извршне власти уставне институције из тог корпуса припадају. Било би чак тачније Аустрију пре свега сврстати у мешовити систем који у институционални оквир полупредседничког система умеће особине канцелар – парламентаризма које је наметнула политичка пракса, односно воља страначких врхова две најјаче аустријске партије – социјалдемократа и Народне партије.

Преглед стања у подручју истраживања

Домаће поднебље релативно је богато литературом о извршној власти. Као пример могу се навести докторски рад (1976. година) и истоимена монографија Ратка Марковића „Извршна власт“ (1980), монографије Балше Шпадијера „Савремено председништво у политичком систему САД-а“, докторска дисертација (2008. година) „Устав као конвенција: еволуција Пете француске Републике“ као и радови о појединим аспектима, органима, и положају извршне власти у систему поделе власти у домаћој теорији уставног права које имају за предмет анализу уставноправних норми Србије и некадашње Југославије. Реч је о радовима: „Шеф државе у уставном систему Србије“ од Срђана Ђорђевића, „Извршна власт у бившим југословенским републикама“ и „Начело поделе власти у уставном развоју Србије“ од Слободана Орловића. Треба навести радове који делимично али не већински имају тематику нормативне делатности извршне власти у некадашњој Југославији односно положаја извршне власти на основу Устава Србије из 1990. и Устава Србије из 2006.: „Нормативна делатност извршне власти“ од Зорице Радовић, и „Полупредседнички систем“ од Дарка Симовића (докторска дисертација и истоимена објављена монографија из 2008. године). Последњи наведени аутор истиче да су „изостали теоријски радови који за предмет имају полупредседнички систем, тако да наша јавност није упозната са овим релативно новим и тренутно веома актуелним теоријским концептом. Зато је у нашој уставноправној науци добродошао сваки рад из ове области.“¹ Са оваквом констатацијом смо у доброј мери сагласни, а и контура теме је дефинисана на основу сличне идеје. Ипак, у домаћој и иностраној литератури постоје радови у којима су обрађиване поједине особине извршне власти које Диверже, Елци, а Симовић у нашој науци, сматрају централним особинама полупредседничких система.

¹ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник“ Београд, 2008, стр. 11

Страна литература што је и логично, неупоредиво је богатија референтним радовима чији је предмет проучавања извршна власт у полупредседничким системима. Примера ради, могу се навести радови који су и у овој дисертацији коришћени, а реч је о „Institutions politiques et droit constitutionnel“ (више издања), „Echec au roi“ од Мориса Дивержеа, Semipresidentialism and Democracy (под уредничком палицом Роберта Елција, Софије Мојстрап и Ју-Шан Вуа), Political institutions in contemporary France такође од Роберта Елција, Borrowing Constitutional Designs – Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic, од Синди Скеч.

Коначно приметно је да у домаћој научној литератури, још увек недостају радови монографског карактера, чији је предмет целовита обрада проблема извршне власти у полупредседничким системима, који би били засновани на извршеној теоријској анализи самог типа организације државне власти, опредељеног као полупредседнички систем и политичког живота који је сведочанство примене (која може да оступа или следи) уставне норми које за предмет имају овлашћења егзекутиве и њене односе са другим властима – законодавном и судском.

Методолошки аспект научног истраживања

Симултана примена различитих метода последица је чињенице да је тема рада поред непосредне конекције са уставним правом и у односу са компаративном политикологијом, уводом у право, науком управног права као и уставном историјом.

Метод који ће првенствено бити коришћен у истраживању је правни (догматички, нормативни, егзегетички, логички, позитивни) као „најстарији метод за изучавање права, поред филозофско – спекулативног. Без употребе овог метода немогуће је не само научно објашњење државе и права већ и оставарење државних делатности, односно примена правних норми на понашање субјеката права. То је последица чињенице, што примена права претпоставља откривање садржине правних норми, а ту садржину је могуће утврдити искључиво правним методом.“² Наглашавамо да није само довољна употреба догматско-правног метода, иако је егзегетички приступ обради предмета тезе свакако неопходан. Међу расположивим правним изворима коментар и тумачење у оквиру правних норми устава држава које су у раду окарактерисане као полупредседнички системи извршне власти, али и парламентарних и председничких система у поређењу са полупредседничким, налазиће се на првом месту.

Простор је свакако нађен и за примену ванправних метода као што је на пример социолошки метод, с обзиром да се њим истражују друштвени узроци који су довели до установљавања полупредседничког система у уставима држава које су овом раду предмет проучавања. Социолошким методом испитаће се да ли постоји несагласност између нормативног и стварног, између уставних норми које конституишу полупредседнички систем и политичке праксе, односно материјалног устава. Значајна пажња у раду посвећена је примени упоредног и историјског метода. Упоредним методом у раду се служимо првенствено, у настојању да се пореде политичке институције од њиховог оснивања, преко референтних правних прописа, до форме њиховог активног учешћа у политичком реалитету. Упоредним методом неопходно је пратити еволутивни развој уставних органа извршне власти и политичких институција у различитим уставнополитичким системима. Историјски метод је неопходност у овом раду који је у

² Р., Д., Лукић, Б., П., Кошутић, Д., М., Митровић, *Увод у право*, Ј.П.Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр. 16

вези као што је речено са уставном историјом. Потребно је да се сагледа развојни пут уставних органа у проучаваним системима власти. Тиме се прате како промене правних прописа о уставним органима тако и примена уставних норми у политичкој пракси прошлих времена. Истраживање у овом раду ограничено је на период до средине 2016. године.

Анамнестички метод (метод проучавања животне историје), користиће се у раду, јер је потребна анализа биографија, интервјуа и сличних активности челника извршне власти у проучаваним системима како би рад могао да што више буде приближен читаоцу. У неким деловима рада можда је извршена и екстезивнија примена овог метода, јер је аутор желео да поред превасходног фокусирања на правно истраживање као централног метода не буду занемарене социолошко-политиколошке примесе правних појава.

Значај и циљ истраживања

Мишљења смо да ће истраживањем у докторској дисертацији бити обogaћена теоријска знања из уставног права (прецизније његовог компаративног дела), увода у право (у оним деловима у којима се изучавају системи власти), управног права (његовог организационог дела, прецизније речено организације владе у истраживаним полупредседничким системима али и систему власти у Србији) и компаративне политикологије. Поново указујемо, да су неопходни радови у националној науци који анализирају феномен извршне власти у полупредседничким системима. Овај режим организације извршне власти, што се на почетним страницама дисертације може спознати је млађи у односу на парламентарни који уставноправно и политички егзистира неколико векова, али је од полупредседничког режима такође старији председнички систем, који је у трећем веку свог постојања. Циљ истраживања је да се заснује теоријски модел полупредседничког система који у уставној стварности и политичкој пракси обитава непун век. Интересовање за овај уставни дизајн организације егzekутиве отпочело је крајем 70-их година XX века, захваљујући Дивержеовим радовима. Истраживање особености извршне власти у полупредседничким системима, условиће давање одговора о разлозима успостављања овог типа извршне власти, његовим предностима односно вредностима и појединим негативним ефектима који се огледају у интраегzekутивном конфликту на релацији шеф државе – влада (премијер) у случајевима политичког суживота – кохабитације. Због тога је неопходно, посебно обраћање пажње на политички живот који читаоца упознаје са делатностима главних политичких субјеката, како у окриљу извршне власти, тако и оквиру законодавне власти, али и активностима политичких партија. Разлози концепције извршне власти у полупредседничким системима могу се сажети у неколико мисли: ови системи су успостављени у државама које су конституисали демократски политички систем и страначки плурализам, насупротив партијском монизму и претходној ауторитарној структури државе и идеолошком једноумљу у друштву као што је случај са Португалом и Румунијом; систем бицефалне егzekутиве успоставио се у оним државама које су стичући независност од других држава (у чијем су саставу биле) желеле да ту националну самобитност потврде непосредним избором шефа државе, као једној од институција која је симбол нове нације, а поседује демократски политички кредибилитет. Циљ је истраживања да покаже да је нови систем организације егzekутиве усвојен као супституција за дотадашњи неефикасни институционални модел какав је случај са Француском V Републиком чији је Устав донет као одговор на институционална решења, односно слабости III и IV Републике, које су у

коначном условиле прелазак на полупредседнички систем. Истраживањем се указује, такође да су полупредседнички системи успостављени у државама које се налазе у транзиционом периоду – на путу који се трасира ка демократији. Фактори који утичу на разнолику политичку збиљу у полупредседничким системима су на пример: садржина устава и преплитање традиције са политичким и државотворним околностима, политичке боје већине у парламенту, те позиционирање председника и став шефа државе у односу на ту већину. Полупредседнички институционални оквир, односно уставни модел, представља у одређеној мери балансираности систем власти, и то му је предност спрам парламентарног модела који може да се чак у политичкој пракси приближи скупштинском систему, односно владавини парламента какав је случај био у Француској III Републици. Међутим, мана овог типа егzekутиве огледа се у околности да шеф државе који је непосредно изабран и баштини политички легитимитет, може да прекорачи своје уставне прерогативе, а да такав потез дестабилизује уставне институције.

Структура дисертације

Дисертација је подељена на шест целина, не рачунајући увод који представља сажето излагање о појму извршне власти. Мисаони пут у раду започиње првим делом који носи назив: „Теорије о полупредседничким системима“. Овај трећи систем власти позајмљује поједине особине парламентарног и председничког система. С тога смо били мишљења да је упутно обратити пажњу на карактеристике парламентарног и председничког система, и поређење полупредседничког система са ова два традиционална модела устројства егzekутиве. И пре заснивања првих теорија о полупредседничким системима поједине идеје Бенжамина Констата су у делу теорије посматране као претече неких теоријских схватања о особинама полупредседничког система, па је теоријскоправној мисли овог значајног француског политичара и научног делатника посвећен простор у истраживању. Вероватно најзначајније место у првом делу рада посвећено је идејном творцу прве теорије полупредседничког система као новог модела власти – Морису Дивержеу, дакле од самог појма, типова полупредседничких система, фактора који имају утицај на њихово функционисање, уз завршни осврт о теорији овог знаменитог француског али светски познатог уставног правника и политиколога. Ахилова пета теоријске конструкције полупредседничких система су овлашћења шефа државе односно прерогативи који се квалификују као значајни и несагласност аутора о њиховом броју. Зато смо сматрали, да је битно обратити позорност на мерење председничких овлашћења, која у последње две деценије привлаче истраживачку пажњу научних мислилаца. Име Ђованија Сарторија је свакако незаобилазно, јер је дао вредан допринос теорији полупредседничких система сагледавањем и мана и предности овог институционалног дизајна, његовом дефинисању и критичкој опсервацији других теоријских ставова о полупредседничком институционалном моделу. С тога су схватања овог знаменитог италијанског политиколога, добила простор у наведеном делу рада. У англосаксонској литератури Синди Скеч је кроз своју докторску дисертацију и монографију о уставном дизајну Вајмарске Немачке и Француске V Републике дала научни допринос обогаћивању теорија полупредседничких система. Њена теоријска конструкција коју у раду приказујемо занимљива је, јер она указује на подтипове полупредседничког система који се могу јавити у пракси. Поштоваоцима Дивержеовог дела, али и онима који следе минималистички правац Роберта Елџија, познато је да постоје оспоравања полупредседничког система као категорије *sui generis*, односно

схватањима да је полупредседнички систем само варијанта парламентаризма, односно председничког система. Имајући то у виду, нисмо могли да занемаримо теоријски правац који оспорава аутономност полупредседничком систему, као новом типу извршне власти а који има респектабилан број заступника у уставноправној и политиколошкој науци, као што су Смиљко Сокол, Филип Лово, Мари-Ан Коанде или Вифрид Стефани. У литератури на српском и хрватском језику није дат адекватан простор максималистичким схватањима овог новог институционалног модела, па је то један од разлога због чега се указује, на пример на мишљења појединих немачких, италијанских и украјинских аутора. Шугартова и Керијева класификација модела полупредседничких система која је блиска аутору ових редова, заслужила је посебан наслов у дисертацији јер она има и свој нормативни основ у анализираним уставима држава које се у овом раду квалификују као полупредседничке али и политичкој пракси. Имајући у виду да у француској уставноправној теорији, али и српској, постоје звучна имена која полупредседнички систем посматрају као мешовит вид организације власти, представљена су управо схватања како француских тако и српских аутора који у уџбеничкој литератури из области уставног права и теорије државе и права заступају овакво мишљење. Политиколошко одређење полупредседничког система, које из Дивержеове дефиниције уклања неопходност непосредног избора председника републике као есецијални елемент овог система, најусамљеније је у теорији. Међутим, и поред тога смо сматрали да и мањинском мишљењу треба дати простор, али га и подвргнути критици. Творцу минималистичке концепције полупредседничког система који од средине 90-их година прошлог века популарише овај систем власти Роберту Елцију, поклонили смо значајан простор због разликовања његове дефиниције овог система власти, у односу на Дивержеову, јер се из ње острањују значајна председничка овлашћења о којима Диверже говори. Како је својевремено Слободан Јовановић говорио да парламентарних система има онолико колико има парламентарних влада, слична је тешкоћа на коју је указала у проучавању полупредседничких система хрватска професорка упоредне политикологије Мирјана Касаповић. На послетку првог дела ове дисертације дат је закључни осврт о теоријама и схватањима полупредседничких система.

Други део дисертације под насловом: „Историјски примери полупредседничких система,“ посвећен је организацији извршне власти и политичком животу који је био неминовни пратилац примене уставних норми у три европске републике, у којима је установљен непосредан избор шефа државе са значајним уставним овлашћењима уз постојање владе одговорне парламенту али и шефу државе. Из Дивержеове плејаде полупредседничких система, већ се може наслутити, издвојили смо два историјска примера а то су Вајмарска Немачка и Финска које у републиканском облику владавине успостављају уставним путем моћног шефа државе са прерогативима, како би то Диверже рекао, републиканског монарха. Применом историјског, упоредног и социолошког метода, желело се указати, да је само то адекватан начин да се сагледа како су уставне норме настале, како су примењиване, али и како је изгледао политички живот у наведеним државама. Уважавајући само нормативну анализу, закључили смо да Аустрија представља трећи историјски пример полупредседничког система, али да је пракса примене Устава из 1920. године, после његовог поновног ступања на снагу 1945., кренула парламентарним стазама.

Трећи део рада носи назив: „Институционално-политичке слабости предходних република (II, III и IV) и V Француска Република као држава модел полупредседничког система.“ Да би се разумело, због чега је дошло до увођења у француски уставни систем

потпуно нових решења у вези са позицијом извршне и законодавне власти на основу Устава из 1958. године, било је потребно да се опширније зађе у прошлост, односно да кроз историјскоправну ретроспективу буду анализирана уставна решења о положају егзекутиве у претходне три републике. Ова дисертација у којој би саставни део наслова могао да буде и политички живот у полупредседничким системима, богата је по посебном акцентуализовању управо на тај живот за време претходне три француске републике, као и данашње која се приближава шездесетогодишњици свог трајања. Диверже је у својим радовима о полупредседничким системима анализирао уставе држава које су могу окарактерисати као полупредседничке републике, али парадоксално звучи, да је ипак указао да уставне норме могу бити од секундарног значаја, јер је битна њихова примена, која некада одудара од онога што је у уставном тексту записано. Сартори би рекао да постоји разлика између формалног и материјалног устава. То је карактеристика француских република на основу уставних решења из 1848., 1875., 1946. и 1958. године. Сматрали смо да *sine ira et studio* треба проучити и уставноправну страну француског републиканског конституционализма у вези са положајем егзекутиве, али и доминантну политичку праксу, која је утицала да дође до разликовања норме устава и норме политичког живота. Како личност вршиоца функције шефа државе може знатно да обележи једну политичку еру, те да та личност својом делатношћу засени функцију на којој се налази, давајући јој већи значај од онога како је уставотворац то замислио или пак да на сцени буде супротна ситуација, у делу о политичком животу V Француске Републике карактерисане су владавине свих седам француских председника. Имајући у виду да је јак положај председника зависан и од страначке констелације, али и изборног система, учињен је приказ француског партијског мозаика и изборног система.

Таква слична методологија примењена је и у четвртом делу рада који је назван: „Дуг пут ка демократији и извршна власт у полупредседничком систему Португала“. Пре централног дела ове мисаоне целине у дисертацији је начињена анализа уставноправних претходница: I Португалске Републике на основу Устава из 1911. године и II Португалске Републике на основу Устава из 1933. Наиме, да би се сагледало на адекватан начин зашто је успостављен један систем власти, односно који су друштвени узроци утицали на уставно номотворство, указано је на решења или концепцију извршне власти на основу Устава Португала из 1911. и 1933. године и поново као у претходним излагањима, приказ политичког живота који је пратио примену уставних норми. Одабир полупредседничког система Португала извршен је из разлога јер је његова непосредна уставноправна и политичка претходница био скоро полувековни ауторитарни Салазар–Калетанов режим, а Португал је оцењен као пример успешне примене овог новог институционалног модела.

После пада комунизма крајем 80-их и почетком 90-их година прошлог века бивше комунистичке земље Источне Европе, али и оне на постсовјетском простору, оптирале су као институционални модел у својим новим уставним конструкцијама полупредседнички систем. С тога је пети део дисертације, посвећен румунском институционалном моделу али и његовој политичкој и уставноправној претходници у тоталитарном облику, односно Чаушескуовом султанистичком режиму. Румунија је наиме једина земља у бившем источном блоку, у којој је нови систем власти успостављен после насилног свргавања диктатора, односно после револуције изведене у крви. Зато смо сматрали, да је неопходно анализирати уставне норме о извршној функцији државне власти у периоду Чаушескуове султанистичко – тоталитарне владавине, и уједно приказати колико је била велика дискрепанца између доминантне политичке праксе која је била сведочанство такоређи

неограничене моћи брачног пара Николае–Елена Чаушеску и надлежностима које су Уставом поверене председнику Републике. Дуг период неслободе, гушења сваке супротне јавне речи у односу на вољу владајућих, и поред доношења Устава из 1991. године који је установљен на моделу поделе власти, није значио да ће се одмах демократија консолидовати и да ће политичка култура у Румунији бити на нивоу какав је у Француској или Великој Британији. У овом петом делу рада извршена је својеврсна студија случаја која за предмет има опозив против председника Трајана Басескуа из 2007. године, али и 2012. Наиме, то је једини случај како смо закључили у нашим истраживањима, да је у једном полупредседничком систему против истог председника у два мандата покушан опозив који је и имао свој негативан исход на референдумском изјашњавању па тиме иостанак председника на функцији. И у овом делу рада као и у претходним, је дошло до преплитања описа и анализе уставних норми и материјалног устава, односно дешавања у политичком животу са приказом политичких партија, као једних од најзначајних чинилаца у институционалној политичкој арени.

На крају, шести део за предмет има (а такав му је и назив) извршну власт и политички живот по Уставима Србије од 1990. и 2006. године. Наиме, Србија је један од првих земаља међу бившим комунистичким државама које су се вратиле традицији либералнодемократске уставности где је уставно уређење односа између законодавне и извршне власти заузело централно место, а Устав Србије из 1990. године узимајући у обзир намеру уставотворца, базиран на принципу поделе власти и непосредном избору председника Републике, што је већ позната особина полупредседничког система. Зато је анализиран положај органа извршне власти на основу првог српског републиканског Устава који почива на начелу раздвајања власти, а не на њиховом јединству али исто тако није могло да буде занемарено описивање политичке стварности на основу Устава из 1990. године. На послетку излагања који се односи на Устав из 1990. године дат је одговор на питање ком типу система власти припада инситуционални оквир овог основног закона Србије.

Истим стазама кренуло се и приликом објашњења уставних решења из 2006. године, у вези са положајем извршне власти и њеним односима са другим гранама власти. Како је политичка пракса за време владавине два председника на основу Устава из 2006. године била различита, сматрали смо да научну јавност треба подробно информисати о том аспекту и наравно дати своје судове, а на крају постављено је слично питање о правној природи система власти успостављеног институционалним оквиром из 2006. године, уз потпитање да ли су потребне његове евентуалне измене?

О ПОЈМУ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

„У модерним уставним демократијама, генерално посматрано, извршна власт је најмоћнија од три гране власти: законодавне, извршне и судске... Међутим, извршна власт није само најмоћнија власт, најутицајнија, већ је и најтеже дефинисати – одредити извршну власт. Од све три функције власти, на првом месту тешко је описати које су функције извршне власти. Оне су много више разнолике у односу на легислативне и судске функције.“³ Ово тврђење о сложености садржине извршне власти, свакако је тачно и оно у теорији не ремети устаљени редослед о три функције државне власти: законодавној, извршној и судској. Ми смо на линији разликовања извршне од управне власти, између осталог због, њене сложености, односно велике хетерогености која је условила да се јасно оделе извршно-политичка функција и управна, у засебне гране власти. Извршна функција је чак и правилнији термин, али због одомаћеног израза власт, у раду користимо појам извршна власт. Анализом државних активности да се закључити да постоји такви послови који се разликују од редовног законодавног рада с једне стране, и судских те управних послова с друге стране. Активност законодавне власти се огледа у доношењу закона, а како Гастон Жез (*Jèze*) каже: Законодавни акт ... ствара једно опште, безлично, објективно правно стање... Сваки изражај воље који вршећи законодавну власт, ствара или организује једно опште, безлично и објективно правно стање, јесте закон, законодавни акт.“⁴

„Судска функција се манифестује као начин корекције права. Судски акти као манифестација тако схваћене садржине судске функције поседују специфичну непроменљивост (правноснажност, ауторитет пресуђене ствари, снагу законске истине), јер само са таквим својством могу дефинитивно окончати сумње у законитост.“⁵ „Садржину управне функције у материјалном смислу, као функције остваривања права, чине активности издавања појединачних правних правила и примењивања принуде ради непосредног извршавања општих правних правила и појединачних државних заповести. Као спољашње манифестације ових правних функција државе, јављају се: закон, управни и судски акт.“⁶

Због оваквих особина радњи и аката, законодавне, судске и управне власти, правно и политичко доба XX и XXI века, захтевало је и захтева (када се доносе нови уставни – квалитетнији нормативни приступ, и његово оваплоћење у уставној пракси и политичком животу), оформљење једне нове власти. Та власт је спона између законодавства с једне стране и управе и судства с друге стране. Поставља се као логично питање: зашто је потребно постојање те специфичне везе између поменутих власти? Разлог постојања тог моста повезивања, чини нам се лежи у следећој околности: законе треба приближити у примени, управи и судству, управо због особине закона. „Иначе, као у природи и моралу,

³ E., Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, London, 1998, p.107

⁴ Gaston Jèze, *Les Principes Généraux du Droit Administratif, Deuxième édition*, Paris, 1914, наведено према : Д., Јовановић, *Појам закона*, докторска теза, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1923, стр.34

⁵ П., Димитријевић, Р., Марковић, *Управно право I – Општи део*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1986, стр. 33.

⁶ Н., Бачанин, *Управно право, књига I – Уводна и организациона питања*, Крагујевац, 2011, стр. 12.

тако и у државном животу, закон значи једно исто – значи једно опште правило, један апстрактан пропис, нешто што важи за читаве врсте случајева.“⁷ То опште правило, законско, у свим демократским системима (и председничком и парламентарном и полупредседничком), у одређеним ситуацијама одређује тачно шта управни органи треба да учине у конкретним случајевима. Тада су управни органи у потпуности везани општим правилом. „Понекад опћи прописи не одређују тачно, што треба урадити у конкретним случајевима, него препуштају управним органима да учине оно, што сматрају да је најприкладније ... У таквом случају надлежни управни орган слободно процјењује да ли треба предузети мјеру, која је предвиђена опћим прописом.“⁸ Сходно изреченом, имајући у виду особине три власти, апстрактност општих правила садржаних у законима, и слојевитост и сложеност судских и управних аката, чији су извор доношења: судски и управни органи (и неуправни органи са јавноправним овлашћењима), као непоходност савременог праваног живота наметнуло се конституисање посебне власти. Увод у правну несигурност, у предворје пустоши неправда, било би допуштање да се закони потпуно аутономно примењују од стране управне и судске власти. Због карактера своје делатности ове две власти, нису опскрбљене таквим појмовним апаратом који им омогућује свеобухватни преглед целокупне примене закона. Да не би дошло до неуједначене примене закона од стране судске и управне власти, односно да би се пренебегле негативне последице такве примене и са прагматичне тачке гледишта, целисходно је установити власт повезивања законодавства на једној са управом и судством на другој страни. Таква операција конституисања нове власти чини се између осталог из захтева потребе да се апстрактне норме закона прилагоде управи и судству. Ту власт називамо извршна, иако је термин извршно – политичка⁹, ближи истини живота управних и уставних норми. Ова власт има своју извршну димензију (страну), а она се огледа поред поменутог прилагођавања апстрактних законских норми, управи и судству (са циљем да би се дошло до унификоване примене права), и у пословима којима се ствара организациони апарат подесан за извршење закона и давање смерница за то извршење. Описани послови извршне власти, свој израз добијају у подзаконском нормативном регулисању друштвених односа, кроз доношење уредби. Наиме, уредбе представљају генусни појам за подзаконске опште правне акте извршне власти. Представник трипартитних теорија о правним функцијама државне власти, наш велики правни писац, Слободан Јовановић, за уредбе вели: „Закони у материјалном смислу добили су назив уредбе. Уредба је дакле један закон који је издала управна власт, односно коју је издао шеф те власти сам, а не са пристанком парламента, као што је случај код правних и код формалних закона.“¹⁰ Поред уредбодавног¹¹ овлашћења, које има извршна власт¹², она има водећу координативну и

⁷ С, Јовановић, *Држава*, Бигз, Београд, 1990, стр. 189

⁸ Ј., Stefanović, *Ustavno pravo, FNR Jugoslavije i komparativno – knjiga II*, Zagreb, 1956, str. 12-13

⁹ У једном раду који у свом називу има појам политичко – извршна функција се каже: „ Будући да се политичко - извршна функција јавља практично као универзална димензија политичке организације сваког друштва, на свим нивоима, од основице до врха политичког система, са сигурношћу се може констатовати да је значај и положај политичко – извршне функције у оквиру одговарајућег политичког система опредељен, пре свега карактером тог политичког система, самом природом извршне функције, као и врстом и обимом овлашћења која имају извршни органи.“ – Н., Маљковић, *Политичко – извршна функција у друштвенополитичком систему Југославије*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 1985, стр. 146-147

¹⁰ С., Јовановић, *op. cit.* стр. 202

¹¹ Предмет уредби извршне власти, односно владе, може се односити на организацију управе.

усмеравајућу радњу над активношћу органа који примењују законе, поготову када је реч о сложеном конгломерату органа и организација, који су део богатог правног мозаика управе. Поред своје такозване извршне стране, делатност извршне власти одвија се у ништа мање битној области. Ту област могли би назвати сфера екстензивних овлашћења¹³ извршне власти у вођењу спољне политике и креацији политичких аката названих и „акти владе.“

Акти владе (о којима ће бити још расправљано) је целина у науци уставног и управног права, коме је посебна пажња посвећена, како је Иво Крбек приметио, у француској литератури. Такозвани *actes de gouvernement* су опозитни *actes d'administration* – актима управе. „И ако писци обично не повлаче ове консеквенце, то се стварно ипак код признања егзистенције таквих аката признаје и посебна власт владе (*l'autorite gouvernementale*), која се супротставља управи (*l'autorite administrative*), једнако ко што се потоња супроставља судству. Главни би правни разлог ових владиних аката био у томе, што би ти акти за разлику од обичних управних аката измицали правним лијековима, а наполе управно – судској контроли. Као даља се значајка тих аката износи (иако су овдје међу појединим писцима подијељена мишљења) околност, што се управни акти доносе само темељем закона, док би напротив ови акти, значили једну слободну дијелатност, која се не може свести на извршење закона. Та се разлика тумачи дијеломично *Care de Malberg*, тиме, што да је овде сам устав овај виши извор одакле та власт произилази). Ко што значе обични управни акти, извршење закона, тако би ови акти значили непосредно извршење устава. Типични су примјери оваквих аката: дипломатски акти председника републике, даље његови акти који се односе на парламент, акти којима он извршује своје право законске иницијативе, као и право помиловања и слично.“¹⁴ Политички акти или акти владе, сведочанство су о изразитом присуству политичког супстрата у структури извршне власти. Такав супстрат се између осталог рефлектује на посебну лезу послова, која се односи на планирање опште политике. У оквиру извршне власти, можемо маркирати бар три скупине делатности: подзаконодавство; давање смера, уједначавање и усклађивање

¹² Мишљења смо да је правилније рећи уредбодавно овлашћење извршне власти, но истоимено овлашћење управне власти. Између извршне и управне власти, не може се ставити знак једнакости. Извршна власт, појам је шири од термина управна власт.

¹³ Та сфера екстензивних овлашћења извршне власти своју примену налази када је реч о дисолуцији законодавног тела, објави рата, закључењу мира, склапању међународних уговора. Тако у француском уставном и управном праву, уставно и законски односном субјекту на један поприлично уопштени начин остављено је поље слободе шта има да ради. У Француској V Републици, када је председник исте политичке припадности као и парламентарна већина, он највише одлучује која ће политичка персона бити премијер и када ће премијеру ускратити поверење, односно самој влади. Који је разлог давања тих широких овлашћења објашњење које је дао професор Радомир Лукић, актуелно је и у овом политичком времену: „У највећем броју случајева, оваква овлашћења се дају с једне стране, зато што доношење таквог акта и његова примена зависе од политичке ситуације и њене оцене, а с друге стране, зато што је у питању овлашћење релативно високог органа власти, позваног да ситуацију цени. Пошто је ситуација променљива и не може се ни предвидети, нити одредити законом, то је нужно да се одговарајућем органу да тако велико овлашћење. Акти донети на основу оваквог овлашћења, зато су типички политички акти, па зато добијају и такав назив. С обзиром на своју природу, они не могу подлегати никаквом ефикасном надзору, најмање путем правних лекова, што је могуће (и неопходно) за акте који су тачно одређени законом (судске, а у великом броју земаља, односно правних поредака и управне). Сходно томе, четврта власт је по овом схватању, она која доноси овакве политичке акте, акте који не подлежу правним (пре свега управноправним, јер ти акти су по правилу и судски акти), лековима, зато је таква власт политичка, односно политичко – извршна.“ - Р., Лукић, *Извршнополитичка функција*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2-3/1973, стр. 386-387

¹⁴ I., Krbek *Upravno pravo i knjiga – uvodna i osnovna pitanja*, Zagreb, 1929, str. 63

управних (али и судских органа, наравно, без повреде уставног начела независности); и доношење поменутих аката владе. Дистинкција између ових послова извршне власти постоје као и између ње, (дакле свих послова унутар извршне власти), с једне и управне законодавне и судске власти с друге стране. Можемо у потпуности прихватити Лукићево мишљење: „Те разлике су практично тако уочљиве и неопходне, да су по правилу повукле за собом и стварање посебних државних органа, којима се поверавају – шефа државе и владе. И положај ових органа је особен и одговара особености функције коју врше. Они су између законодавних и управних органа у правном смислу – нису ни једно ни друго, нижи су од законодавних, али виши од управних, политички су, а не стручни органи и подложни су првенствено политичкој контроли, одговорности и санкцијама, а не законској, односно правној.¹⁵ Узимајући у обзир мешовит карактер ових послова, тј. да и јесу законодавни, односно управни, али и да се разликују од нормалних законодавних и управних послова, као и да су органи који их врше у основи управни, али ипак и знатно различити од нормалних управних органа“¹⁶, дефиниција извршне власти је сложена. Разлог сложености у дефинисању извршне власти лежи у чињеници неуклапања таквог дефинисања у оне теорије о државним функцијама по којима је за одређену функцију тачно препознатљива одређена врста правних аката. У својој бити, по свом претежном карактеру, извршна власт је политичка власт. Потпуно типична форма правних аката није особеност извршне функције власти. С тога, карактер извршне власти је такав да измиче правном одређивању. Као појам, али и садржински, извршна власт се најбоље разуме у сфери политичког живота. У новијој западној политиколошкој литератури истиче се да је извршна власт језгро власти. Указује се, да се сам појам односи на политичке вође који чине врх власти.¹⁷ Реченица „да ваља разликовати извршну власт која креира политику од бирократије која ту политику проводи“¹⁸, само је констатација потврде старе истине да се: „у теорији подела на владу и управу у оквиру извршне власти одавно била усталила“¹⁹, односно да је „већ у првој четвртини XX века, знатан број писаца прихвата ову биполарност извршне власти, изражавајући је разним терминима.“²⁰ Дефиниција која

¹⁵ Р., Лукић, *op. cit.* стр. 387-388

¹⁶ *Ibid*, стр. 388

¹⁷ Ако се каже да је извршна власт језгро власти треба проширити видокруг истине: у том језгру има још ужих кругова. Тако у британском кабинетском систему, за време појединих премијера формирали су се „специфични кабинети“ названи кухињски – *kitchen cabinet* – подразумева „групу блиских саветника који окружују премијера, неки од њих су приоритетни чланови кабинета а остали су неизабрани званичници, лични пријарељи и сарадници. Појављују се контроверзе везано за кухињски кабинет, да премијери доносе одлуке уз савет те групе уместо савета Кабинета. Блер је последњи који је оптуживан да се ослањао на савете својих помоћника, посебно свог прес секретара Алистера Кембла (*Campbell*), такође Харолд Вилсон (*Wilson*) је био критикован због тога што има кухињски кабинет. То је било и са Маргарет Тачер (*Thatcher*) због њеног ослањања на Чарлса Пауела (*Powell*) и Бернарда Ингама (*Ingham*).“ – D., Kavanagh, *British Politics, Continuity and Change*, Oxford University Press, New York, p.239

¹⁸ R., Hague, M., Harrop, S., Breslin, *Komparativna vladavina i politika – Uvod*, (prevela B., Jakovlev), Zagreb, 2001, str. 322.

¹⁹ R., Marković, *op.cit.* стр. 57

²⁰ Б., Кошуткић, *О значају термина извршно – управна функција према Нацрту устава СФРЈ*, Анали Правног факултета у Београду, број 34, стр. 137. Биполарност, односно више димензионалност, извршне власти, примећена је и пре у радовима теоретичара који припадају и то бипартитним схватањима о броју функција државне власти. Примера ради, Дикрок (*Dicrocq*), је истицао да се: „делатност владе испољава у руковођењу државом, а задатак управне власти је да потпомаже, односно допуњује овакву кррцијалну делатност..., јер је управа укупан број јавних служби којима се због општег интереса поверава извршење закона и владиних аката.“

синтетизује три типа извршне власти, односно указује на њихове сличности је дата у следећој мисли: „Извршна власт је политичка разина врха власти, а дужности су јој да усмерава националне послове, прати како се проводе политичке одлуке, мобилизира подршку за своје циљеве и осигурава церемонијално и кризно водство. У либералним демократијама, извршна власт може бити прједседничка, парламентарна или двојна.“²¹ У делу „Уставно и управно право“, Худ Филипс (*Phillips*), пише о „извршној или управној функцији, која је опште и детаљно управљање државним пословима у складу са законом укључујући креирање политике и избор начина, на који закони могу бити донети да би такву политку могли да учине могућом.“²² Филипс даље наводи да у новом времену, посебно од индустријализације у већини цивилизованих држава, опсег функција (извршне власти – напомена М. Р.) је постао изузетно широк. Он се односи на (одредбе), прописе и управу, којом се регулише систем социјалног осигурања, јавно здравље, стамбене односе, бригу о немоћнима (болеснима) незапосленима, заштиту радника, образовање и саобраћај, али такође и контрола одбрамбених послова, унутрашњи послови (јавна безбедност) правда и финансије, који су били изворни задаци организоване владе. Могло би се на први поглед закључити да О. Худ Филипс (*Hood Phillips*), ставља знак једнакости између извршне и управне функције. Међутим, закључак који је ближи истини да је ту пре реч о сличности, него о једнакости. Извршна власт ширег је опсега деловања, него управа.²³ У нашој теорији, дефиниција која указује које су основне групе послова из сфере друштвеног живота, регулисане под диригентском палицом извршне власти, дата је из пера Ненада Димитријевића. Сагледавајући функције извршне власти, овај писац их сврстава у три основне групе послова и то су: „доношење политичких одлука, вођење спољне политике и представљање државе и нормативна функција.“²⁴ Слично као и Худ Филипс, тако и Димитријевић набраја поводом којих друштвених области се доносе политичке одлуке извршне власти. То су одлуке, чији су предмет: „важне области друштвеног живота, као што су економија, екологија, просвета, култура, социјални односи итд.“²⁵ Нормативна функција манифестује се у партициповању приликом доношења закона (фаза законодавне иницијативе) и доношење подзаконских аката – реч је о сопственим нормативним овлашћењима. Наведеној класификацији могу да буду упућене две мање замерке. Наиме, доношење политичких одлука обухвата сферу унутрашње и спољне политике, чиме послови из прве групе преклапају послове из друге групе. Друго, да се послови из прве групе реализују искључиво унутрашњој политици и за њихово остваривање неопходно је активирање нормативне функције извршне власти. Најједноставније је функције извршне власти поделити на две најшире области: вођење унутрашње и спољне политике. Вођење унутрашње политике обухватало би: доношење политичких одлука и нормативну активност. Такође у сфери спољне политике извршна

²¹ Ibid, Hague, Harrop, Breslin, стр. 322. Цитирани аутори под двојном извршном влашћу у либералнодемократским режимима, подразумевају полупредседничке системе. Више о томе: стр. 338-344

²² О., Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1973, pp. 12-13

²³ То се може закључити из III дела Худове књиге, посвећеном Круни и централној влади. Извршна власт, односно влада, имају екстензивнију сферу деловања од управе, а управо у тој сфери је и управа. У Уједињеном Краљевству централни нервни систем извршне власти је кабинет, „с обзиром да има врховну контролу у складу са политиком прописаном у парламенту.“ - О., Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1973, p. 264.

²⁴ Н., Димитријевић, *Извршна власт* (прилог у Енциклопедјаја политичке културе), Савремена администрација, Београд 1993, стр. 452

²⁵ Ibid, стр. 452-453

власт се активира путем доношења политичких одлука и нормативном активношћу. Супериорност извршне власти у спољним пословима је последица њених особина, које поготову долазе до изражаја у овој овласти. Реч је о доступности информација, давању иницијативе и кохерентности.²⁶ Широко поље на коме дела извршна власт показује да су њене активности ипак најзначајније за савремену државу и притом је способна „да сопственом нормативном активношћу реализује политику, за коју се аутономно, сама одлучила.“²⁷ Управо због те чињенице, а независно од типа организације извршне власти у уставнополитичким системима, ова власт је главна покретачка снага савременог друштва, власт која апсолутно доминира у односу на друге правне функције државне власти. Бранко Смердел је зналачки констатовао: „Осамостаљивање и прелаз тежишта власти на извршне органе карактеристика је савремених политичких система, без обзира на различите уставне моделе које примењују. Тренд је особито наглашен након Другог свјетског рата, кроз јачање економских функција државе гдје монопол извршних органа над информацијама и њихова способност да брзо реагирају на промјењене ситуације и непредвиђене догађаје, представља темељ њихове супремације на глобализацијом и спорим представничким телима, састављеним од лаика. Због тога и због низа других разлога, стварни центри доношења политичких одлука постају *via facti* извршни органи. Власт се без обзира на примјену одређеног модела организације власти сједињује у рукама егзекутиве. На тај начин се уставом зацртане улоге носилаца законодавне и извршне функције остварују на суштински различит начин: егзекутива доноси одлуке и формулира текстове, које затим „проводи“ кроз представничко тијело.“²⁸ Главна погонска снага модерних држава, њихових уставнополитичких и управних система је извршна власт. То је већ, одавно поновљена истина. По речима Вучине Васовића, извршна власт је „главни формативни и извршни фактор јавне политике. Извршна власт у ужем смислу је орган малог обима (сматрамо да писац на уму има владу као колегијално тело и шефа државе који је у највећем броју уставнополитичких система инокосни орган - напомена М.Р.), а са највише моћи и способности да оперативно управља друштвом. Иако у свом врху мала по обиму, извршна власт је веома комплексан и диференциран механизам. О томе сведоче и њена различита имена а и различите функције и утицај које она има у различитим политичким системима ... Поменути мали обим извршне власти у стварности је варљива категорија, јер тај главни политички тегљач не функционише без своје приколице – администрације. Управо у администрацији, или како се популарније често зове, бирократија, почива велики део стварне моћи извршне власти.“²⁹ Дочарана суштина управе је исказана у перу Љубомира Тадића и потпуно сродна нашим размишљањима о односима на релацији извршна власт – управна власт. Тадић о томе вели: „Према доктрини о подели власти, влада и управа, чине тзв. егзекутиву (извршну власт). Међутим, управа би се са ваљаним разлозима могла назвати извршна власт извршне власти, зато што је њена делатност у непосредном додицају са држављанима и становништвом уопште.“³⁰ Уже одређење извршне власти указује да је реч о комплексној и поливалентној делатности државе. Држава извршну власт, као своју функцију, врши због вођења рачуна

²⁶ Више о томе: А., Mathiot, *Institutions politiques comparée, le pouvoir exécutif dans les démocraties d' Occident*, Paris, 1968, pp. 49-50

²⁷ Р., М., Godme, *Le pouvoir exécutif dans les pays accidentaux*, PUF, Paris, 1966, p.14

²⁸ В., Smerdel, *Politička odgovornost ministara u parlamentarnom i skupštinskom sistemu*, магистарски рад, Правни факултет у Загребу, Загреб, 1976, стр. 2.

²⁹ В., Vasović, *Savremene demokratije I*, J.P. Službeni glasnik, Beograd, 2006, стр.96-97

³⁰ Лј. Tadić, *Nauka o politici*, BIGZ, Beograd, 1996, стр.389-390

о јавним интересима, о чијем установљавању, очувању и унапређењу се стара као о својим сопственим интересима. Нешто шире, а полазећи од органског и функционалног појма, извршна власт се може дефинисати као државна функција коју обављају и њени су главни репрезенти шеф државе и влада. У зависности од типа организације извршне власти, шеф државе и влада заједно (или у појединим сегментима одвојено), воде унутрашњу и спољну политику одређене земље и персонификација су највећег обима политичке моћи у институционализованој друштвеној арени. Узимајући у обзир есенцијално схватање политике, извршна власт је главни руководилац државних послова, путем којих се државна личност представља у унутрашњим и међународним односима, обавља делатност учешћа у законодавству и уставотворству, подзаконски – нормативно креирају различите области друштвеног живота, усмерава и усклађује рад управе, доноси најважније политичке одлуке и перманентно надзире примену тих одлука у пракси. Истински успех у руковођењу извршном влашћу од стране шефа државе, председника владе или министара је некада равно виртуозности каквог великог уметника.³¹

³¹ „Политика није наука ... већ уметност. Ове речи је наводно упутио канцелар Бизмарк немачком Рајхстагу. Оне су се односиле на уметност владања, контролisanje друштва доношењем и извршавањем колективно донесених одлука.“ – Е., Hejvud, *Politika*, CLIO, Beograd, 2004, str.14

I ДЕО ТЕОРИЈЕ О ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ

I.1. Уводни осврт

Парламентарни³² и председнички систем су велике тековине демократије и различити изрази начела поделе власти, које је утемељено у делима Монтеѕкјеа и Лока. Ако посматрамо период после II светског рата, време хладног рата (1949-1991), ова два система била су резервисана за западну-демократску хемисферу света, наспрам источне – недемократске, (пре свега земље Источне Европе и СССР, али и Кине, Кубе, Вијетнама те Северне Кореје која и данас „обитава у тоталитарним политичко-репресивним ланцима“), у којој је преовладало у уставним системима, начело такозваног демократског јединства власти односно скупштински систем³³. Да је демократија³⁴ виталнија у односу на различите ауторитарне и тоталитарне режиме, указао је Хантигтон (Hantigton) износећи податак да је у периоду од 1974. до 1990. године, тридесетак земља у свету доживело транзицију из недемократског вида владавине у демократско рухо. Међутим, многе државе, односно њихове политичке елите, нису оптирале ни за председнички, ни за чисти

³² Парламентарни систем, плод политичке праксе рођен је у као што је познато на тлу Уједињеног Краљевства. Модел кабинетске владавине, дакле организације извршне гране државне власти такође је рођен на истом месту. Карл Фридрих примећује: „Повезујући јако вођство над извршном влашћу са парламентарним и популарним утицајем, британски систем кабинетске владавине је вјероватно најизузетније дјело конституционализма. Уједно једноставно и суптилно, оно је постигнуће генерација људи који су развијали једну од најчвршћих политичких традиција које су икада биле у посједу човјека. Толико је изузетна била његова привлачност да су стално изнова његови обожаваоци настојали да га усвоје и прилагоде, никада не увиђајући његове вјечито еволуирајуће тајне функционисања у довољној мјери да би разумјели његове посебне услове дјеловања, његова ограничења исто као и његову снагу.“ – К., Ј., Fridrih, *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005, str.320

³³ Чехословачка иако формално социјалистичка после II светског рата у Уставу из 1948. године успоставила је начело поделе власти и систем парламентарне владе. На основу поменутог највишег конституционог акта настављен је континуитет са предратним уставним прописима у смислу задржања политички неодговорног председника Републике. Шефа државе по првом послератном чехословачком Уставу бирала је Народна скупштина, на мандатни период од 7 година. Влада је била именована од стране председника Републике. Политичка одговорност Владе Чехословачке остваривана је пред Народном скупштином. По именовању Владе од стране шефа Чехословачке државе, она је била дужна да презентира свој програм пред легислативом и да формално-правно затражи поверење од законодавне власти. Неповерње Влади Народна скупштина је могла да изрази у сваком тренутку и да тиме дође до политичког пада овог колективног елемента егзекutive. – Више о томе: Ј., Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, knjiga druga, Školska knjiga, Zagreb, 1956, str.49-52

³⁴ Иако Семјуел Хантигтон у својој књизи „Трећи талас“ указује на више схватања демократије за аутора ових редова демократија се схвата по првој дефиницији коју приказује славни писац: „За неке људе демократија има или би требало да има много општије и идеалистичке конотације. За њих „истинска демократија“ подразумева *liberté, egalité, fraternité*, ефикасну грађанску контролу политике, одговорну владу, поштење и отвореност у политици, обавештено и рационално доношење одлука, једнако учешће и моћ, и разне друге грађанске вредности.“ - S., P., Hantigton, *Treći talas – demokratizacija na kraju dvadesetog veka*, Stubovi kulture, Beograd, 2004, str. 17

парламентарни систем – вестминстерског типа, већ за један нови систем власти, чији је теоријски утемељивач француски уставни правник и знаменити политиколог Морис Диверже, а који је тај нови систем назвао полупредседничким. Реч је о систему који је конституционално прво инаугурисан у две европске државе, Финској и Немачкој за чији је Вајмарски устав, још Слободан Јовановић констатовао да је нормирао „један нарочит систем владе, који није ни чисто председничка, ни чисто парламентарна влада.“³⁵ С тога, да би се разумела природа полупредседничког система, треба обратити пажњу на стандардну дихотомију система поделе власти, односно парламентарни и председнички систем. Разлог томе је што полупредседнички систем има особине и парламентарног и председничког иако је он израстао на институционалној бази парламентаризма. На крају, није згорег приметити да велики број земаља које су установиле полупредседнички систем, нису имале „председничку прошлост.“ Оне су биле претходно монархије (са клицама парламентаризма), парламентарне републике, народне демократије са скупштинским системом организације власти или ауторитарне фашистичке диктатуре (апсолутно поремећена равнотежа власти у корист егzekутиве – прецизније једног човека – вође).

Уз излагање о овлашћењима органа извршне власти у целини посвећеној положају шефа државе и владе и особинама парламентаризма и председничког система, гради се основа за компарацију, полупредседничког система, са парламентарним системом и председничким системом, а у смеру залагања за полупредседнички систем, као посебан институционални дизајн – најновији тип организације извршне власти. С тога је посреди наше одбацивање традиционалне дихотомије система поделе власти, а теоријско залагање за трихотомију система власти у коме је полупредседнички систем заузео равноправно место са претходна два старија система, као систем особене институционалне логике.

I.2. Парламентарни систем

Парламентарни систем плод је енглеске политичке праксе, а његова институционална физиономија еволутивно се уобличавала, почев од XVII века у Енглеској. Положај монарха, односно његова овлашћења, су сужавана у односу на овлашћења парламента, која су временом ојачана на уштрб тада једине главе егzekутиве – краља. Иако је настао у Енглеској, овај систем организације власти је у другим државама у којима су се примиле његове установе, добио особености својствене датом политичком поднебљу. Обичај, традиција и конвенције говоре у прилог да парламентаризам нема тако јасно засечене институционалне особине. У теорији се говори да не постоје парламентарни системи, већ превасходно парламентарне владе. У његовом родном месту Енглеској, настале су и прве теорије, које се базирају на ставу да је парламент највиши орган власти у држави, који непосредно обавља законодавну власт, а делатност извршне власти обавља индиректно преко кабинета. Својевремено је Брајс приметио да су министри изабрани про форме од шефа државе, али да је реалност таква да захвалност за свој избор дугују представничком телу, јер и извршна и законодавна власт припадају парламентарној већини. И када је Брајс писао за постојање јаке владе у парламентарном систему, захтевала се стабилна посланичка већина и дисциплиновани народни

³⁵ С., Јовановић, *О држави*, БИГЗ, Београд, 1990, стр. 381

представници.³⁶ Међу савременим писцима, Ђовани Сартори је заступник става да парламентарни системи „дугују своје име принципу на коме се заснивају: парламент има врховну власт. С тога, парламентарни системи не дозвољавају раздвајање власти између парламента и владе. Они су сви утемељени на дељењу власти између легислативе и егzekутиве.“³⁷ Начело поделе власти у парламентарном систему је флуидније, у односу на тај исти принцип по називу у председничком систему. Парламентарни систем подразумева да државни органи (законодавни и извршни) у појединим областима друштвеног живота заједнички делују, а с друге стране да поседују средства која им омогућавају да утичу једни на друге. У изворном парламентарном систему потеклом у Енглеској постоји функционална повезаност између легислативе и егzekутиве, јер чланови владе, односно кабинета морају да потичу из домова парламента (пре свега Доњег дома). Овај систем власти заснива се и на равнотежи њиховој. То је „балансирање политичких оружја“. Оружје у рукама легислативе је гласање о неповерењу влади, која владу може „политички да усмрти или рани“, а оружје у рукама егzekутиве је право дисолуције. Споменуто прво оружје говори да је влада орган који да би деловао, мора да ужива поврење законодавног тела, које је у мајци парламентаризма – Енглеској дводомо и које надзире рад егzekутиве. Данас у Уједињеном Краљевству, само Дом комуна, а правилније је рећи Дом народног представништва, одлучује о политичкој судбини премијера и његовог кабинета.³⁸ У нашој

³⁶ „Уколико партијска организација постаје јача, независност посланика је све мања: они морају гласати као и њихови шефови. Посланик који говори што мисли ретка је појава у земљама у којима се говори поглавито енглески: партијски бичеви обележавају такве чланове као људе који иду за својим личним користима, али критике ових посланика ипак имају значаја.“ – Ц., Брајс, *Савремене демократије – књига трећа*, (превео с енглеског, Д., Иконић), Издавачка књижевница Геце Кона, Београд, 1933, стр.10. На другом месту Брајс у истој књизи примећује: „Свака странка у законодавном телу је јака, не само по свом броју посланика, него и њиховим јединством, тј. поребно је да у њеним редовима влада слога, како би при гласању о сваком важнијем питању могла довести све своје посланике ... Ако, с друге стране, група чини већину у скупштини, она је свемоћна. Она је господар ситуације; она може рачунати да ће моћи све законске предлоге изгласати, и нема потребе да се труди да их излаже и брани у расправи, изузев кад треба да спасава свој углед и да она донесе суд о њеном држању. Она има само да продужи одлучно, да изгласава мере онако како је у тајној седници решила, не договарајући се и не саветујући се с другим групама, јер нема потребе да слуша речи које не могу утицати на њену већ унапред донету одлуку. Пошто је престала да се саветује у заједничкој расправи скупштина је постала само машина за гласање.“ – Ц., Брајс, *Савремене демократије – књига трећа*, op.cit. стр. 34-36

³⁷ Ђ., Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, (prevела s italijanskog, М., Miličević), Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 123

³⁸ О томе како се развила колективна одговорност владе у постојбини парламентаризма Дарко Тадић указује: „*Representation of the People Act* из 1832. године коначно је довео до тога да егzekутива у будућности мора делити исте политичке погледе као и већина у парламенту ... У енглеском политичком систему све се више прихвата чињеница да министри морају остати или пасти заједно, те да влада егзистира, делује и наступа као једна целина, а не као неколицина монархових саветника који наступају одвојено. Потпуна контрола над јавним пословима, која се јавља као последица овог новог схватања кабинета, додатно јача положај владе и то у држави у чијој правној теорији и даље преовлађује мишљење о супрематији парламента. Због тога све више присталица добија теорија коју је Џејмс Харингтон објавио 1656. године у свом делу „*Ossena*“, о равнотежи између различитих власти које имају различите носиоце. „Он је, сматра се, први употребио израз *check – and – balance*, који ће и до данас остати синоним за механизам ограничења и контроле у англосаксонском конституционализму. Ова теорија ће постати основа учења о парламентаризму као еквилибријуму између носилаца јавних власти уз највећи могући степен међусобне контроле, па ће и теоретичари који су износили основне принципе суверенитета парламента и наглашавали његову супрематију, попут чувеног професора Дајсија, почети да признају све већи утицај владе. Из свега изнетог види се велики значај Акта из 1832. године. Он је у великој мери уништио краљев утицај који се заснивао на покровитељству. Иако је акт у својој основи био конзервативан, он је остварио два важна резултата: краљ

старијој правној теорији, истицало се да је парламентарна влада „она представничка влада, у којој постоји министарски кабинет, тј. једно хомогено, солидарно министарство, политички одговорно пред народним представништвом, или ако је то народно представништво подељено на више домова, пред једним од тих домова. Самим тим, што је политички одговоран пред парламентом, министарски кабинет не може да влада без већине парламентарне, он се рађа, живи и умире вољом те већине ... Но, да се разуме суштина, парламентарне владе, треба скинути са лица енглеске уставности маску од разних формалистичких прописа, ваља знати разликовати у њој две врсте установа, које Беџот (*Bagehot*), лепо назива једне стварним уставним снагама, друге импозантним установама. Оне прве крију се чешће позади ових других, позваних да беспрекидно играју пред очима народа енглеског бриљантну уставну параду. Између неодговорног шефа и државног парламента, између представника извршне и законодавне власти, стоје политички одговорни министри, који сви скупа образују под управом својега председника један хомоген солидарни кабинет.“³⁹ У времену када је ове речи исписао Милован Миловановић (београдски професор права, али и министар и једно време председник Владе Краљевине Србије), како је сам навео озбиљни коментатори енглеске уставности тврдили су да је кабинет један одбор парламента⁴⁰, коме је поверен задатак да руководи државном управом. Кабинет је додуше поседовао особине које га издвајају у односу на друге скупштинске одборе, а на основу важности послова, који су му делегирани и што

више није имао потпуно дискреционо право у избору министара и није их могао именовати без подршке парламентарне већине, а значајно је и корак, ма колико изгледао мали, ка општим изборима. За Дом комуна је значајно победу над било каквим покушајем Дома лордова да делује независно, док су министри све више почели да се ослањају на подршку бирачком телу. До средине 19. века колективна одговорност како се данас схвата, била је чврсто успостављена. Она између осталих ствари, подразумева да пораз у Дому комуна на неком важном питању или изгласавању неповерења, доводи до оставке владе или распуштања парламента. Таква конвенција се стварала постепено између 1783. и 1830. године и учвршћивана је наредних четрдесет година.“ - Д., Тадић, *Политичка одговорност владе у Великој Британији и Француској*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр.51-52

³⁹ М., Ђ., Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Службени гласник, Београд, 1997, стр. 186 -187

⁴⁰ Енглеска конституционална историја сведочанство је тежње прогресивних друштвених снага да се у једном колико је то могуће (а није увек било могуће) демократском процесу развоје законодавна и извршна власт. У том контексту треба сагледавати, тенденцију ишчезавања схватања да је енглески кабинет само један од одбора Парламента. На ову појаву указује Сидни Лоу: „Дуга борба између монархије и Парламента усадила је у дух поборника народних права јаку веру у корисност одвајања законодавне власти од извршне, као и судске. Када је Револуција довела монархију у строго парламентарни положај, ова је осетила да је изгубила традицију краљевог монопола извршне власти. Та је традиција била узрок већине политичких борби осамнаестог столећа. Хановерски краљеви, нарочито Џорџ III, нису могли да се помире са чињеницом да су њихове „слуге“ чиновници које именује Доњи дом. Откриће да би се влада могла формирати једино ако се с њом сагласи већина једног изабраног представничког дома изгледало је за многе Енглезе чудовишно исто толико колико и за самог краља; то је, нема сумње, био један од главних разлога због којег се прибегавало лукавствима да би се обезбедила већина у Дому; срамна корупција, закулисни утицаји, дворске интриге – подносили су се са тако мало народног гнева. То је исто тако био разлог због кога је један министар, уживајући краљево поверење, могао каткад наћи начина да продужи владати са мањином Доњег дома. Све до краја последњег столећа, (XIX век, напомена – М.Р.), Доњи дом није стварно успоставио власт као „орган који прави владу“ ... На послетку излагања о институцији кабинета Лоу закључује: Кабинет је обично стварни Савет земље са председником Владе на челу, па ма какав други ресор овај још уз то имао. У Аустралији влада је „Извршни савет“, са првим министром као са својим шефом *ex officio*, и са потпредседником и плаћеним секретаром.“ – С., Лоу, *Енглески парламентаризам*, (превод с енглеског, Д., Иконић), Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, стр.50-51 и стр.53

има мандат без прецизно одређеног трајања. „Министарство остаје на дужности и држи управу земаљску у рукама све док буде и само док буде уживало поверење већине скупштинске.“⁴¹ Овакав теоријски приступ замагљује разлику која постоји између парламентарног и скупштинског система и пренебрегава институционалну конструкцију парламентаризма. С тога, било је неопходно тражити друге одлике овог система власти, које се неће фокусирати на примат легислативе у парламентарном систему, већ на њиховој егалитарности и координацији послова, који су им заједнички. Као класично схватање парламентарног система, а базираном на британској институционалној логици, често је пута помињано мишљење Дагласа Вернеја (Verney). Англосаксонски писац је системом енумерације набројао елементе овог система власти, који су по њему кључни, али није дао примат ни једном од једанаест набројаних карактеристика. Реч је по Вернеју о следећим особеностима парламентарног система: 1. Скупштина се претвара у парламент, а његов неодвојиви део је влада; 2. Егзекутива се дели на шефа државе и владу; 3. Шеф државе је надлежан у одређивању премијера; 4. Премијер бира министре; 5. Министри образују владу; 6. Министри су најчешће припадници парламента; 7. Влада је политички одговорна парламенту; 8. Премијер има право да тражи од шефа државе да распусти парламент; 9. Парламент као целовито тело је изнад својих саставних делова, владе и скупштине и ни једна од ове две институције нема могућност да доминира над оном другом; 10. Влада је само посредно одговорна бирачком телу; 11. Парламент је главни орган у политичком систему.⁴² Ова теорија у којој се набрајају елементи парламентарног система, без извођења закључка, који је елемент кључан за одређивање дефиниције парламентарног система, носи у себи лошу страну, јер умањује број оних политичких система који су свакако по својој природи парламентарни. Друга дефиниција у којој се набрајају елементи парламентарног система, односно његове одлике, а коју је изнео Карл Левенштајн (Loewenstein), разликује се од претходне по томе што је овај писац навео структуралне елементе заједничке, за како он каже све варијанте парламентарне владе. Тако Левенштајн набраја одлике парламентарне владе: „Прво, чланови владе или кабинета су по правилу симултано и чланови парламента; Друго, влада или кабинет се састоји од политичких лидера владајуће партије, или коалиције партија које формирају већину; Треће, влада – кабинет има пирамидалну структуру са премијером, председником савета, министром председником и тако даље, а који се препознаје као њен лидер; Четврто, влада остаје на власти све док може да управља подршком већине чланова парламента; Пето, у принципу, одлучивање је подељено између владе и парламента, Шесто политичка контрола лежи у суштини обрасца парламентарне владавине. Да би био прави парламентаризам мора да функционише на реципрочној контроли носиоца обе власти – владе и парламента. Најефикасније средство за добробит парламента је позивање на политичку одговорност – целог кабинета (колективна одговорност) или појединог члана (индивидуална одговорност). *Ultima ratio* парламентарне контроле је гласање о неповерењу које може да спроведе парламентарна већина против владе и обрнуто, неизгласавање поверења које је

⁴¹ М., Ђ., Миловановић, *op.cit.* стр. 188

⁴² D., V., Verney, *The Analysis of political systems*, Routledge & Kegan Paul Ltd, London, 1959, pp.18-38. Први Вернејев критеријум, претварања скупштине у парламент ваља објаснити цитирањем његових мисли: „Где је парламентарна влада еволуирала пре него што је била продукт револуције, обично је било три фазе, стога промена из једне у другу, није била увек приметна. Прво је постојала владавина монарха, ко је био одговоран за цео политички систем. Онда је изникла Скупштина, чији су чланови изазвали моћ Краља. Коначно, Скупштина је преузела одговорност за владавину, поступајући као парламент; Монарх је лишен својих традиционалних надлежности.“ - D., V., Verney, *op.cit.* pp.18-19

тражила влада. Оставка владе у тој ситуацији, може али и не мора да води у дисолуцију парламента и до нових избора. Супротно, најстроже контролно средство које стоји на располагању влади је право на дисолуцију парламента и расписивање нових избора. У том случају суверено бирачко тело служи као арбитар између партије или партија које су у опозицији у односу на владу и саме владе.⁴³ Левенштајн је даље навео да су гласање парламента о поверењу влади и дисолуција парламента у међусобној релацији као клип и цилиндар. Због тог специфичног односа у коме се налазе гласање о поверењу влади и право дисолуције легислатуре у сталном су покрету точкови парламентарног режима. Атрофија једног од ових средстава створиће сметње у функционисању парламентаризма, које могу да доведу до захтева за његовом заменом. Што се тиче права распуштања парламента, пракса је доказ да постоје парламентарни системи који не прокламују право дисолуције у корист егзекутиве, већ да је услов постојања парламентарног система политичка одговорност владе пред парламентом. С тога, Сартори напомиње да дељење власти „не повлачи за собом да су парламентарни системи, системи узјамне зависности између парламента и владе. Премиса да парламент има врховну власт искључује узајамну зависност, односно праву међузависност између легислативе и егзекутиве. Моћ да се распусти парламент не може се изједначити са моћи парламента над владом. Прво је спорадична могућност, друго је стална контрола над сваким законодавним актом. Поврх тога, моћ распуштања је у највећем броју случајева (ако изузмемо Енглеску) прерогатив шефа државе, а не премијера.“⁴⁴ Амерички политиколог холандског порекла Лајпхарт, заступник је формалне дефиниције парламентарног система, у којој посебно наглашава три битне разлике између парламентарног и председничког облика владавине: „Прво у парламентарном систему главна личност у влади може имати различите називе: председник владе, премијер, канцелар или чак председник (Боцвана); Ја ћу пак користити генерички термин „први министар.“ Он је са својим кабинетом одговоран на тај начин што зависи од поверења законодавног тела, које може сменити читаву владу изгласавањем неповерења ... Друга разлика између председничке и парламентарне владавине огледа се у избору председника, било непосредно од стране грађана, било избором електорског тела, које бира председника, а првог министра бира законодавно тело. Процес избора може имати различите облике. На пример, немачког канцелара, формално бира Бундестаг, ирског Дајл, јапанског првог министра бира Представнички дом, боцванског „председника“ бира Народна скупштина, а првог министра Папуе Нове Гвинеје – скупштина. У Италији и Белгији, кабинети настају из преговора између странака у парламенту, а нарочито између лидера странака, али у сваком случају потребно је формално изгласавање у парламенту ... Трећа основна разлика састоји се у томе што парламентарни системи имају колективна или колегијална извршна тела, док су у председничким системима извршна тела инокосна и неколегијална.“⁴⁵ Извршну власт у дефиницији парламентарних система односно њен колегијални део који као засебна функционална целина, као друга глава у председничком систему не постоји, у први план ставља Ендру Хејвуд (Heuwood). Парламентарни систем владавине јесте онај у којем влада управља у скупштини, или парламенту, и преко ње, и на тај начин спаја законодавну

⁴³ К., Loewenstein, *Political Power and Governmental Process*, The University of Chicago Press, Chicago & London, The University of Toronto Press, Toronto, 1965, pp. 87-89

⁴⁴ Ђ., Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str.139, fusnota 1

⁴⁵ А., Lajphart, *Modeli demokratije*, (prevele s engleskog, А., Knežević, V., Golubin), Službeni list SCG Beograd, CID, Podgorica, 2003, str. 152-153

и извршну грану власти. Иако су званично раздвојене, скупштина и извршна власт (која се обично назива владом) повезане су до те мере да то нарушава доктрину о подели власти, која јасно одваја парламентарне системе од председничких. Главне особине парламентарних система су: - Владе се формирају на основу резултата парламентарних избора, и то према заступљености странака у скупштини; извршна власт не бира се посебно; - Влада проистиче из скупштине, и обично је чине челници странке или странака које имају већину; Влада је одговорна скупштини, јер почива на њеном поверењу, те се може сменити (углавном то чини доњи дом) ако то поверење изгуби; - У већини случајева, влада може да распусти скупштину, што значи да су изборна правила флексибилна до крајњих граница; - Пошто је шеф владе (обично премијер) званичник парламента, постоји и шеф државе: уставни монарх или председник који није део извршне власти.⁴⁶ Хејвуд примећује да је право дисолуције прерогатив владе који се среће у већини парламентарних система. Наиме, упоредна уставност потврђује да постоје и политички системи којима се својство парламентарности не може оспорити, а ипак није прокламовано право дисолуције законодавног тела у корист егзекутиве. Дакле *modus vivendi* парламентарног система није право дисолуције које има егзекутива у односу на легислативу. Ако овим правом егзекутива не може да располаже, јер јој уставом није поверено, на политичкој сцени али више на правној позорници није успостављена равнотежа законодавне и извршне власти. Чак шта више тас ваге претеже на страну легислативе. Филип Лово говори о једнакости извршне и законодавне власти као ствари која је део прошлости а „која треба да је савршена да би парламентарни режим нормално функционисао.“ Цитирајући Жоржа Бирдоа (Burdeau), Лово указује: „Може се говорити о правом парламентарном режиму од 1830. до 1848, јер су парламент и краљ били приближно подједнаке снаге. Одговорност и распуштање су били подједнака оружја која су дозвољавала одржавање те једнакости. Сукобе владе и скупштине решава распуштањем шеф државе као извршни орган али који не учествује у сукобу.“⁴⁷ Дуалистичка доктрина лежи, сматра Лово на „двоструком постулату: на могућој једнакости власти, заиста одговорној, с једне стране, и равнотежи министарске одговорности и распуштања у датом тренутку, с друге стране. А истина је да дуалистички парламентарни режим није био само концепт, већ је остварен према анализи коју предлаже теорија, то јест у облику сарадње двеју различитих власти, на примеру у предвикторијанској Енглеској и у Француској за Јулске монархије. Свакако ни одговорност ни распуштање нису играли улогу коју им је теорија приписивала. Али систем јесте дуалистички: подразумева да влада ужива поверење и шефа државе и парламента.“⁴⁸ И дефиниције савременог парламентаризма од стране актуелних ауторитета инкорпорирају право дисолуције као битан елемент овог система власти. Тако Алфред Степан и Синди Скач указују да је „Чисти парламентарни режим у демократији, систем узајамне зависности: 1. Шеф извршне власти мора да буде подржан од већине у легислативи и напушта ту функцију изгласавањем неповерења. 2. Извршна власт (нормално у спрези са шефом државе) има способност да распусти парламент и распише изборе.“⁴⁹ Ипак право распуштања парламента (понављамо) је изузетно политичко

⁴⁶ Е., Hejvud, *Politika*, Clio, 2004, str. 582

⁴⁷ G., Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris, 1932, p.90

⁴⁸ Ф., Лово, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1999, стр.113-114

⁴⁹ А., Stepan, С., Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*, World Politics, 1/1993, p.3

средство у рукама егzekутиве, које се користи у исто тако ретким-изузетним политичким приликама, за разлику од парламентарног надзора и контроле који су много више и много чешће на располагању члановима парламента. У околностима када влада располаже комотном већином било она коалиционе природе или структурирана од припадника једне странке, поједина парламентарна средства контролно-надзорног карактера се или не користе због недостатка формално-правних претпоставки или су неефикасна јер влада кад се и позива на одговорност до њеног пада који исчекује опозиција не може доћи. Министарска одговорност може некада пре да постоји на индивидуалном политичком терену шефа одређеног управног ресора, ако се не слаже са политиком владе у виду оставке коју подноси. Премијер и владајућа парламентарна већина спремно ће жртвовати министра по правилу ако то сматрају политички целисходним, ређе ако је то и морално оправдано. Позиција извршне власти је због сијасет политички повољних околности ојачала, а онда је то у парламентарним системима формално конституисано. Британски парламентарни модел није могао без преправки бити пресађен у друге политичке системе. Покушаји да се британски парламентаризам готово идентично пренесе на политичку сцену неких европских земаља у условима другачијег, односно нестабилнијег страначког система који је последица пропорционалног представништва, показали су се неуспешним. Пример Италије, дуго је био у ствари политички систем за неугледање – нестабилан, са честим променама влада и премијера, нехомогеним парламентарним већинама и честим расписивањем избора, који су били превремени. И у Европи између два светска рата било је сличних случајева. Зато већ и међуратна либерално-демократска уставност а посебно послератни уставописци, тежили су прагматичнијим номотворством да уклоне структурне дефекте парламентаризма. „Настојања да се отклоне наведене лоше последице у примени британског модела парламентаризма, назване су у теорији и пракси „рационализованим парламентаризмом.“ Суштина свих тих стремљења, изражена у уставима европских континенталних држава, састојала се у проширивању и јачању позиције извршне власти, чиме је она постајала стабилнија и ефикасна грана власти и чиме је могла да амортизује нестабилност, неефикасност и подељеност законодавне власти (парламента) због многобројних, супростављених и нестабилних политичких партија без сталне већине (појединачне или коалиционе) у парламенту. Како грана извршне власти може имати, и у пракси увек има, два дела – владу и шефа државе, то су се наведене „рационализације“ класичног парламентаризма вршиле на оба дела извршне власти, више код владе или више код шефа државе зависно од конкретних прилика у појединим земљама, (нпр. Италија, Немачка), или чак у истој држави различито од једног до другог периода њиховог развитка (нпр. Француска). Тако су владе, као део извршне власти, у својој позицији појачаване отежавањем услова и поступка њихове смењивости (изгласавање неповерења) – увођење института „конструктивног изгласавања неповерења, прописивање рока који мора проћи од момента предлога за гласање о неповерењу до самог гласања о неповерењу и др. или се то појачавање огледало у проширивању овлашћења владе (нпр. делегирано законодавство и ванредна овлашћења) или јачањем позиције председника владе у односу на друге чланове владе (тзв. канцеларски модел).“⁵⁰ Та појава формалног и неформалног ојачања позиције председника владе, првог министра или премијера у односу на друге чланове владе али и доминација у извршној грани државне власти, у савременој уставно-правној, управно-правној и свакако политиколошкој литератури се назива президенцијализација премијерске функције. С обзиром да у парламентарним системима,

⁵⁰ V., Kutlešić, *Model racionalizovanog parlamentarizma*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br.3-4/1992, str.370

као што су британски, немачки, италијански, шпански, дански, шведски или фински по Уставу од 2000. године⁵¹, премијер доминира најзначајнијим делом политичке сцене, та појава се назива и президентијализација политике. Она није једнозначна, напротив у савременим парламентарним системима, али не само у њима већ и у полупредседничким режимима она је вишеслојна. Ваља указати на околности које утичу на вођство унутар егзекутиве од стране премијера а која су у литератури набројана: „повећање средстава која се налазе на располагању шефу извршне власти; трендови који воде ка интегрисаној комуникационој стратегији која се контролише од стране шефа извршне власти која значи и дефинисање алтернативних политика (која је предуслов за постизање жељених одлука); трендови све веће централизоване контроле и координације у креирању политика од стране шефа извршне власти иако се увек не могу наћи докази да кабинет премијера тражи већу координацију у контроли над процесом креирања политика; трендови у правцу личног гласања: да ли се могу наћи докази да кабинет премијера редовно прати његову личну популарност и преференције гласача? Све већа тенденција главних руководилица да именују нестраначке технократе или да се промтно промовишу политичари, који нису везани за страначку базу; Нарастајућа склоност да се врши реконструкција кабинета све у току трајања једног премијерског мандата; Премијери се све више позивају на персонализован мандат на основу изборне базе и подршке;“⁵²

I.3. Председнички систем

За разлику од парламентарних система где не постоји потупна подела власти, у председничким системима та подела је доследније спроведена, јер ни законодавна, ни извршна власт не може да утиче на избор оне друге, нити је једна смењива од стране друге. „Председнички систем је систем у коме је принцип поделе власти на законодавну и извршну и судску најдоследније утврђен. Ове три власти оличене су у посебним органима који су један према другом у начелу организационо и функционално независни и самостални. То значи, да један орган не произилази из другог органа (организациона независност) и да један орган у вршењу својих функција (функционална независност), није одговоран за свој рад другом органу. Међутим, ова начелна независност и

⁵¹ У књизи: „The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies“, чији су уредници и једни од аутора, Томас Погнутке (Pognutke) и Пол Веб (Webb), највећа пажња је посвећена президентијализацији премијерске функције у британском, немачком, италијанском, шпанском, данском, шведском као и финском парламентарном систему по Уставу од 2000. године. Тако италијански аутор Мауро Кализе (Calise) указује да је битан елемент који је утицао на президентијализацију италијанске политике од почетка 90-их година прошлог века појава медијског магната и тајкуна у врховима италијанског парламентарног живота, оснивањем партије Форца Италија, победом на изборима 1993. и освајањем најпрестижнијег положаја у италијанској егзекутиви – место председника Министарског савета – премијера Италије. Кализе даље указује : „Ипак телевизија је остала најважнија спона комуникације и успостављања новог персоналног формата у националној кампањи која је Силвиу Берлусконију донео изборни успех и премијерску функцију. Три особине политичке стратегије комуникације Берлусконија заслужују посебну пажњу: дистрибуција предходно снимљене видео кампање директно дистрибуиране бирачима; његово свеприсутство на телевизији; персонализација многих ствари у кампањи;“ - М., Calise, *Presidentialization, Italian Style*, in: *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, (Т., Pognutke, P., Webb, eds.), Oxford University Press, New York, 2005, p.100

⁵² Т., Pognutke, P., Webb, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies*, in: *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, (Т., Pognutke, P., Webb, eds.), Oxford University Press, New York, 2005, p.19

самосталност, три највиша органа законодавне, извршне и судске власти – у пракси је доживела извјесне корекције.⁵³ Такође за разлику од парламентарног система који је настао као плод британске конституционалне праксе, председнички систем је прво теоријско а онда у пракси спроведено дело америчких очева оснивача. Павле Николић наводи да је намера твораца Устава Сједињених Америчких Држава, тако названих очева оснивача била „да се у механизму власти, који треба да буде успостављен уставом, обезбеди равнотежа између законодавне и извршне власти. То и јесте била главна идеја коју је Томас Џеферсон (Jefferson), изнео у својим „Белешкама о Држави Вирџинији“: „нисмо се ми борили за изборни деспотизам, већ за владу која би била утемељена на начелима слободе и у којој би власти биле подељене и уравнотежене између неколико магистрата, тако да ни један не буде у стању да прекорачи своје законите границе, а да га са успехом не контролишу и неограничавају други магистрати.“ У суштини, основу таквог гледања на механизам власти је представљао страх од последица које може да изазове сједињавање власти у једном центру. Џејмс Медисон (James Medison), је у том смислу писао „Гомилање све власти: законодавне, извршне и судске у исте руке, без обзира на то да ли у руке појединца, више људи, или мноштва и без обзира на то да ли је носилац ове власти наследан, само именован или изборан, може се с правом прогласити за саму дефиницију тираније.“⁵⁴ Стварање америчке републике захтевало је јаку извршну власт, која има самосталан извор легитимности, као што је случај и са законодавном влашћу. Нови амерички уставни модел који се на историјској сцени појавио крајем XVIII века, позајмио је одређене особине британског институционалног оквира, само што је тада још увек значајна овлашћења британског монарха, требало доделити будућем председнику, који се у теорији управо због својих великих и значајних овлашћења назива изборни или републикански монарх. Председнички систем, који плодно политичко тло проналази у Сједињеним Државама, касније се раширио и у другим земљама света, а свакако централна институција тог система је председник. И ако је настао као чедо теорије, она није дала решења за проблеме који ће настати у пракси. Стога, био је тежи задатак да се у примени устава обезбеди да законодавна и извршна власт не задиру у резервисане домене оне друге власти, и да међусобно држе једна другу у оквиру одговарајућих делокруга. На тај начин установљен је један систем кочница и равнотежа (checks and balances). Реч је о систему који подразумева на једној страни најстрожу варијанту поделе власти, а на другој изолованост власти. Тежи се равноправности власти, а крајњи циљ је постизање еквилибријума између њих. Председнички систем функционише на другачији начин него што је то ситуација са парламентарним системом. Француски конституционалиста, Жорж Бирдо (Burdeau), је указао да је одлика председничког система његово обезбеђивање максимума независности власти и уједно остваривање њихове најпотпуније поделе. У релевантној литератури ипак није без поговора прихваћено да је искључиво карактеристика председничког система механизам „кочница и равнотежа“, и да није реч о толико израженој независности власти. Као утицајно другачије схватање наводимо мишљење Ђованија Сарторија који вели да: „Амерички систем већина аутора дефинише и као систем кочница и противтежа. Да, наравно, али ова дефиниција није карактеришућа, јер су сви аутентични уставни системи, системи кочница и противтежа. Поента је да можемо имати кочнице и противтеже без

⁵³ Š., Deren Antoljak, *Predsjednički sistem u SAD*, u: *Uporedni politički sistemi, Savremena administracija*, (J., Đorđević, glavni urednik) Beograd, 1983, str. 94

⁵⁴ П., Николић, *Уставно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 1993, стр. 254

раздвајања власти, и да је специфичност презиндацијализма северноамеричког типа, управо у томе да он кочи и уравништује власти, делећи је. Дакле – инсистирам – она централна и дефинишућа карактеристика вашингтонског модела јесте извршна власт, која постоји одвојено (од парламента), као самостално тело за свој рачун.⁵⁵ У српској литератури уставног права, наводи се да је систем власти у Сједињеним Америчким Државама, функционисао у зависности од многобројних правних и ванправних околности, а пре свега изборног и страначког система, политичких околности, ауторитета личности председника, фактичког коришћења или некоришћења права и овлашћења. Поред тога што се овај систем назива председничким, њега одликују као модел власти неколико следећих особина: избори релативном већином (за чланове конгреса и електоре који бирају председника; постојање две фракционализоване слабо дисциплиноване странке услед чега постоји еластичан двостраначки систем (овакав систем налази се на средокраћи између двостраначког и вишестраначког система, ефективан број странака је 2,40 (2,20 – 2,44), слабо је изражен страначки карактер владавине, у друштву не постоји јака линија политичке поделе, али постоје две умерене линије политичке поделе; једностраначки председнички кабинет минималне победе у коме понекад учествују један до два „симболична“ члана из друге странке. С обзиром на раздвојеност власти и одвојен избор легислативе и егзекutive, председник и његов кабинет често су у ситуацији да не уживају поверење Конгреса или једног његовог дома и положај председника је стабилан, али је он у стању да обезбеди вођство, само кад га подржава већина у домовима конгреса. Америка као држава архетип, председничког система, у литератури је називана као земља у којој је у појединим периодима владала конгресна влада (доминација легислативе у политичком животу), други пут власт председничке владе (домнација инокосне егзекutive, што је најчешћи случај), а трећи пут као држава у којој влада судократија, (што је најређи случај који у себи садржи само зрнце истине). Свеукупна позиција САД-а и у унутрашњој и у спољној политици, довела је да је председник израстао, како смо већ навели у централну институцију уставнополитичког система. Та констатација још више добија на тежини у периодима када председникова странка има већину у оба дома Конгреса. Значајна овлашћења – наглашени прерогативи председника и отежан поступак његовог смењивања отварају врата евентуалне „уставне диктатуре“, додуше на ограничен рок. То и јесте једна од бољки председничког система организације извршне власти, али не и једина. Председник је у деликатном политичком амбијенту, ако његова странка нема већину у парламентарним домовима. Тиме је шеф државе у отежаној позицији, када је реч о доношењу закона или буџета, који су део његове председничке агенде. Наравно, путем права вета, председник је овлашћен да спречи доношење одређеног закона, али нема могућност, односно не може издејствовати да легислатива донесе законе непоходне за остваривање његовог политичког програма. Осим оставке, у председниковим рукама не постоји друго средство за решавање таквих кризних ситуација. У периодима када долази до озбиљног сукоба између председника, односно егзекutive и легислативе, осећају се недостаци америчког председничког система, односно примењеног начела строге поделе власти, које не предвиђа институте као што су дисолуција и расписивање ванредних избора. С друге стране, како легислатива није у могућности да изгласа неповерење председнику и његовој администрацији, то свакако утиче да председнички систем пружа већу сигурност егзекutive, па се као логична последица, односно њена особина јавља стабилност институција егзекutive, без обзира што је она некад принуђена да делује у

⁵⁵ Ђ., Sartori, op. cit. str. 108

политичкоим околностима, када не постоји подршка парламентарне већине. Ова предност председничког система може да се преобрази у значајну ману. То су ситуације озбиљног политичког сукоба на релацији председник – Конгрес, с обзиром на то да је председнички систем дефицитан у постојању институционалних средстава за разрешавање сукоба између кључних власти. То што не постоје средства за разрешење сукоба између егzekутиве и легислативе, је последица уставног одсуства класичног шефа државе, чији је задатак да у кризним ситуацијама буде медијатор, помириатељ и изнад партикуларних страначких интереса. „Непостојање неутралног шефа државе који би гарантовао остварење устава и вршио политичку арбитражу, знатно отежава разрешење сукоба између легислативе и егzekутиве. Уопштено, може се закључити да председнички систем више од парламентарног обезбеђује стабилност и самосталност извршне власти, али да политичка неодговорност и несмењивост извршне власти, уз одсуство механизма разрешења сукоба уставних власти, представља главну ману председничког система. Тако се потврђује старо правило да су главне врлине неке ствари и извор њених недостатака.“⁵⁶

Без обзира на овај кратак опис америчког председничког система, његово дефинисање је за теоретичаре представљало мању тешкоћу, него што је то ситуација у вези са парламентарним системом. Деловање његових институција у пракси је више предвидиво у односу на парламентарне институције. Посебено у Америци, председнички систем је мање динамичне природе у односу на парламентарни, као што је то било у Француској за време III и IV Републике. У дефинисању председничког система, не постоје тако велике разлике. На пример, већ поменути Ђовани Сартори износи гледиште да је: „Један политички систем председнички, ако, и само ако, шеф државе (председник) I) проистиче из народног избора, II) не може му током његовог унапред утврђеног мандата бити изгласано неповерење у парламенту, III) председава или на други начин управља владама које сам именује. Када су ова три услова заједно задовољена, тада без сумње имамо чист председнички систем.“⁵⁷ Већина дефиниција председничког система не заобилази да као конститутивни елемент у њу буде уврштен начин избора шефа државе, који је или непосредно биран од грађана – бирача, или од стране електорског колегијума. У англосаксонској литератури издваја се дефиниција коју су дали Степан (Stepan) и Скачова (Skach), на основу које је чист председнички систем у демократији онај у коме: 1. Законодавна власт има фиксни изборни мандат, који представља њен сопствени извор легитимности; 2. Шеф извршне власти има фиксни изборни мандат који је његов извор легитимности.⁵⁸ Наведени писци наглашавајући легитимност и законодавне и извршне

⁵⁶ М., Живковић, Ibid, стр. 249-250

⁵⁷ Ђ., Sartori, op.cit, str. 105

⁵⁸ А., Stepan, С., Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*, World Politics, 1/1993, p.4; У свом ауторском доприносу у књизи: „The Failure of Presidential Democracy“ Алфред Степан и Синди Скач кроз рад: „Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective“, указују због чега је логично и предвидиво да су војни удари више изгледни у чистим председничким уставним оквирима него у чистим парламентарним. Одговор се може пронаћи у околности да у парламентарним демократијама постоје два правила одлучивања која помажу да се реши криза владе пре него што она постане криза режима. Прво влада не може бити формирана, бар најмање да има иза себе „подржавајућу мањину“ у легислатури; влада која сматра да је изгубила поверење легислатуре може да буде смењена једноставним изгласавањем неповерења (или у Немачкој и Шпанији, позитивним гласањем за владу која је алтернатива старој). Председнички систем, у оштром контрасту, систематично доприноси странпутици и демократском слому. Због тога што су председник и легислатура одвојени фиксним мандатима и због тога што председници више од половине времена виде себе као политички фрустриране због немогућности да користе своја овлашћења услед непостојања парламентарне већине, председници су

власти, наводе нас на закључак да с обзиром да шеф извршне власти, односно председник располаже независним политичким легитимитетом, свакако не може бити биран од стране законодавне власти, односно нормиран је непосредни или такозвани електорски избор. У српској теорији уставног права Драгољуб Поповић, посвећује знатан простор начину образовању органа у председничком режиму, односно америчком образцу овог другог представника традиционалне дихотомије система власти. Овај правни историчар и уставни правник указује да је особеност председничког система, у томе што је у први ред стављен начин образовања органа власти. „Систем је по носиоцу извршне функције добио свој назив. Носилац извршне власти изабран је непосредно од народа. Извршна власт је уређена тако што је поверена инокосном органу – председнику. Зато се каже да је та глава једноглава, односно да постоји моноцефална егзекутива. У пољу извршне власти нема никаквог раздвајања номиналних и ефективних овлашћења какво се јавља у парламентарноме систему у односу између шефа државе и министарскога савета или владе. Штавише у председничком систему не постоји министарски савет у парламентарном смислу речи. Министра именује председник и овај је овоме одговоран. Министри не образују никакво тело, него начелно сваки од њих отправља послове свог ресора у непосредном додиру са председником⁵⁹. Председникова овлашћења и утицај у политичком животу због овога су управо огромни.“ Поповић наглашава да је председнички систем „уређен као такмичарски. Председник је носилац једног политичког правца, којем су бирачи указали подршку. Он има мандат да спроводи сопствени политички програм, али као што ћемо видети, за спровођење тога програма треба да користи полуге извршне власти, будући да нема утицаја на законодавство.“⁶⁰

У француској науци уставног права, Филип Лово нагласио је такође да је у појединим периодима америчке уставне историје, конгрес имао значајну, боље рећи доминантну улогу у политичком систему, али да за председнички систем није толико битан сам назив, већ елементи који су такви, да му дају потпуну другачију уставну физиономију у односу на друге системе власти. Лово наглашава: „У Сједињеним Државама, једно од класичних дела о уставности с краја XIX века, дело будућег председника Вудроа Вилсона, носи назив Конгресна владавина, да би се истакло стварно првенство конгреса испред председника, како је то и желео уставотворац. Ма какав му био назив, тај тип режима одређују следеће црте: један шеф државе, шеф владе с извршном

често у искушењу да заобиђу легислативу и да владају путем уредби. Веома је тешко да буде смењен и председник који практично нема консенсуалну подршку у земљи или који делује противуставно. За смену председника се тражи политичко-правно-кривично суђење (импичмент), чији успешан исход захтева посебно квалификоване већине. С тога чак и када су социјалноекономске кризе идентичне у две земље, држава са председничким системом је изгледније да се нађе у кризи владе и тешко ће бити да се криза реши пре него што постане криза режима. Такве ситуације обично узрокују да и председник и опозиција траже учешће војске да би се криза решила у њихову корист.“ - А., Stepan, С., Skach, *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*, in: *The Failure of Presidential Democracy*, (J., Linz, A., Valenzuela, eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, pp.129-130

⁵⁹ С обзиром да је у председничком систему, односно у његовом изворном облику, спојена функција (односно њеног председника или премијера) владе и и функција шефа државе, што на основу устава и пратећих закона подразумева да владе као засебног органа нема, већ постоје само државни секретари како наводи Берислав Перић као појединци који „осим председничког поверења, не морају уживати и повјерење законодавног тијела. Сенат, додуше даје сагласност на именовање државних тајника, али је та сагласност више формална.“ – В., Perić, *Država i pravni sustav*, Informator, Zagreb, 1994, str.90

⁶⁰ Д., Поповић, у: Б., Милосављевић, Д., Поповић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Ј.П. Службени гласник, Београд, 2011, стр. 207

влашћу и министрима сарадницима без политичке одговорности парламенту, лишен могућности притиска на скупштине, које самим тим имају много већу самосталност у одређивању садржине закона. То је дакле, концепција поделе власти, која јасно води специјализацији, али ублаженој неким техничким средствима, као што је вето суспензије.⁶¹

Амерички аутори Шугарт (Shugart) и Кери (Carey) у свом веома утицајном делу из 1992. године: „Presidents and Assemblies“ наводе да када излажу о председничкој влади или чистом председничком систему то подразумева следеће : 1) непосредне изборе за шефа егзекутиве; 2) мандати шефа егзекутиве и скупштине су фиксни и нису условљени узајамним поверењем 3) изабрана егзекутива (непосредно изабрани шеф егзекутиве) именује владу и управља њеним саставом.⁶² Из овако заокружене дефиниције председничког система јасно је наглашено да су извршна и законодавна власт независне како у погледу избора тако и у вези њене егзистенције. Међутим, Шугарт и Кери су указали да потпуна независност једне власти у односу на другу, доводи председника у ситуацију да није у могућности да спроводи своју политичку агенду. Због тога шефу државе у председничком систему треба дати и легислативна овлашћења (они наводе као пример право суспензивног вета). Тиме председник неће бити ограничен само на извршавање закона донетих од стране легислативе, већ ће имати шири политички простор. У ситуацији када председник нема легислативна овлашћења, а режим поседује особине које су навели Шугарт и Кери, таквом систему не треба одузети карактер председничког у појмовном категорисању.

Треба нагласити да је председнички систем био искључиво америчка уставна институција у XVIII и првим годинама XIX века, али да се после у току процеса деколонизације, односно ослобођењем од шпанске завојевачке владавине, ендемски проширио у земље Латинске Америке. На наведеном поднебљу, овај систем организације извршне власти, био је са становишта политичке праксе најповољнији за примену, јер предвиђа промптно и оперативно деловање извршне власти, њену аутономију у односу на легислативу, односно немогућност да извршна власт буде ометена снажним прерогативима легислативе. У латиноамеричким државама, које су извршиле адопцију председничког система, власт је конципирана на принципу њене поделе. Међутим, начело поделе власти се на тлу Латинске Америке спроводи унеколико флексибилније – има еластичнији вид, него што је то у уставу узору – Устав Сједињених Америчких Држава од 1787. године. Схема поделе власти на тлу Јужне Америке изгледа на следећи начин: Вршење легислативе поверено је представничком телу, које је по правилу дводомно (независно од типа државног уређења), а састоји се од представничког дома и сената. Шефу државе, односно председнику републике, који је посредно (али не од парламента) или непосредно изабран, додељено је суверено вођство егзекутивом. Независни судови врше судску власт. С обзиром да је извор легитимности у председничком систему власти исти и за извршну и законодавну власт, које непосредно потичу од народа, ове власти не могу да утичу на своју међусобну егзистенцију. То је учињено и у латиноамеричким политичким системима⁶³. Законодавно тело не може да опозове шефа државе, а шеф

⁶¹ Ф., Лово, *Велике савремене демократије*, Сремски Карловци-Нови Сад, 1999, стр. 119

⁶² М., Søberg Shugart, J., М., Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p.19

⁶³ Марсел Прело (Prélot) је прометио да председник у Латинској Америци, „има све прерогативе који му се додељују у Сјеверној Америци него може рабити и изванредна средства која му даје устав, као што је право

државе не располаже правом дисолуције. Одложни вето којим председник спречава доношење одређеног закона у оном облику како је изгласан у парламенту, као и институт инпичмента, су кочнице једне власти према другој. У првом случају реч је о кочници извршне власти према законодавној, а у другој ситуацији законодавна власт има кочницу у односу на извршну. „Правни инструменти ублажавања строге поделе власти, иду углавном на штету законодавног тела, јер се у уставима неких од ових земаља, председнику републике изричито додељује право законодавне иницијативе, а уставом се чак и изричито предвиђа могућност делегације законодавне власти на егзекутиву. Уз све то, председнику републике дају се изузетна овлашћења у тзв. стањима нужде, када он може суспендовати или изменити, не само законске, него чак и уставне прописе.“⁶⁴ Из овога се јасно види да су се поједини председнички системи латиноамеричког типа удаљили од свог уставног узора, управо на пољу овлашћења шефа државе, која су шира од оних, којима располаже председник САД-а. Та чињеница и детаљи који се односе на трајање мандата председника републике, који је у неким латиноамеричким државама дужи, него што је случај у САД-у, и евентуална органичења реизборности, ипак нису довела у питање у уставној науци да се ови системи квалификују као председнички. Такође, председнички систем је примењиван и на тлу Африке, за коју ваља приметити да је ту доведено у питање да ли се на демократски начин примењује начело поделе власти или је реч о пукој формалној прокламацији. Разлог томе је, да је тежиште власти до те мере умерено ка егзекутиви, да се пре може говорити о концентрацији власти у корист егзекутиве, а не подели власти у њеном ригидном облику. И у Латинској Америци и у Африци, дошло је до деформисања основних принципа на којима почива председнички систем, а то је пре свега начело строге поделе власти, демократска структура друштва, независност судства, јак положај законодавног тела и цивилна контрола оружаних снага. Латиноамерички и афрички presidencyizam како се у теорији назива, није био перманентно на демократском путу, већ је имао велике ауторитарне дисконтинуитете, који су били последица уплитања војске у стриктно политичка питања, до те мере да је велики број војних-државних удара доводио до посве негативног преображаја (који су краће или дуже трајали), председничких система у војне диктатуре. То додуше, није значило потпуно падање у загрљај ауторитарне војне владавине, већ се по правилу после извесног времена враћало на поредак цивилне управе. Када је реч о афричком presidencyizmu, наводи се да је он израз „нужности да се успостави довољно моћна власт, којом би се превазишле етничке поделе, учврстило још увек крхко национално јединство, које претпоставља убрзавање економског развоја. Такви циљеви остварују се посредством установе шефа државе, којем се додељују прерогативи, које овај орган не поседује у истинском председничком систему (законодавна иницијатива, право распуштања, утврђивања дневног реда скупштине, власт одлучивања о буџету

на обуставу уставних јемстава и на проглашење изванредног стања. Прикључи ли се томе „федерална интервенција“ у државама с вишеструким структурама, тиме су се објединила средства за конституирану диктатуру. Уставним погодностима, ако не и искушењима, прикључују се и земљописни и етнички утицаји. Распршеност на великим удаљеностима, аутохтоном, усељеном или мјешаном становништву недостаје хомогености. Навикнути на пасивност, под влашћу метрополе и поткраљева, без увјерења и правих странака, склони су обнашање власт само у његовом особном виду. Према шпањолској традицији, *Caudillo* је окосница друштвеног живота, а војни *pronunciamiento* најубичајенији начин промјене човјека и режима.“ – више о томе: М., Prélot, *Političke institucije*, Politička kultura, Zagreb, 2002, str.166-167

⁶⁴ Р., Марковић, *Ширење председничког система у свету*, у: *Два века савремене уставности*, САНУ, Београд, 1990, стр. 385

председничким декретима и слично). За разлику од Латинске Америке, где президенцијализам функционише у условима вишестраначког система, президенцијализам у Африци има за политичку основу једностраначки систем, што подстиче претварање квазитоталитарних афричких држава у монократије.⁶⁵ И из овог цитата као и предходних излагања, видљиво је колико је у теорији и уставна грађевина и политичка пракса председничких система критикована. Те критике се могу концентрисати на неколико елемената: временска ригидност (*temporal rigidity*) – фиксни временски мандат моноцефалне егzekутиве али и законодавне власти; већинске тенденције – „правило апсолутно већинског капитала политичког победника“ – често цитирана фраза Хуана Линца – *Winner takes all* – Победник узима све, и на крају појава делегативне демократије. За прву појаву – фиксни временски мандат обе политичке власти, извршне и законодавне, речено је да је то „заједничка карактеристика свих председничких система. Иако у појединим моделима, путем институције импичмента може да буде уклоњен са функције, председници ипак, не могу због политичких разлога бити смењени од стране легислативе као што се то може одиграти у парламентарним системима. Ваљало би да буду разматране две теоретске последице, а обе доводе до разлика између егzekутиве и легислативе. Ако је председник изабран на фиксни мандатни период, тај временски интервал не може бити скраћен у случају непопуларних режима, или пролонгиран ако су они успешни. Затим постоји и парламентарна лимитација услед временске ригидности, с обзиром да су легислативне власти такође бирани на фиксне периоде времена, у току којих оне морају да сарађују са егzekутивом. Извршна власт је такође у немогућности да распусти парламент или да распише изборе (као што то може у парламентарним системима), креирајући једну напету атмосферу која је на крају зависна и вођена од партијских пропорција насталих као легислативни продукт изборног система.“⁶⁶ За дуалну демократску легитимацију, Хуан Линц указује да је она неспорно особеност председничких система, и да не постоји демократско начело које може да да одговор на питање: ко репрезентује више вољу народа, непосредно изабрана легислатива или непосредно изабрани шеф државе? У пракси а посебно у земљама у развоју са великим регионалним неједнакостима у модернизацији, вероватно је да се политичка и социјална композиција и изглед легислатуре разликује од присталица председника. Територијални принцип представљања, понекад појачан неједнакостима у окрузима или постојањем сената у федералним републикама, показује тенденцију да се да већа тежина руралним срединама и малим градовима у провинцијама него метрополисима. Због тога је лако тврдити да демократски кредибилитет представника (економски) заосталих подручја је под знаком питања и ти представници су изабрани од стране локалних олигарха изабраних захваљујући клијентелистичким утицајима и због њихове социјалне и економске снаге. Независно од истинитости ове тврдње и степена на основу којег демократија дисквалификује гласаче који уместо да буду под утицајем синдиката, суседских асоцијација и партијских машина, су лојални локалним угледницима, племенским вођама, свештенству, чак и мафијашким шефовима, урбане прогресивне елите доводе у питање представнике бирани од таквих гласача. У таквом контексту, за председника постаје једноставно да се сусретне са отпором свом програму у легислатури мобилизујући народ против олигарха, тврдећи да поседује стварну демократску легитимацију, поричући је

⁶⁵ Р., Марковић, *Уставно право*, Београд, 2010, стр. 189

⁶⁶ I., Hernández-Maribal, *Legislative Control over the Executive in Latin American Presidential Systems*, Fakultät für Sozial – und Verhaltenswissenschaften der Universität Tübingen, Dissertation, Tübingen, 2004, p.42

својим опонентима, и конфронтирајући своје опоненте са својом способношћу да мобилизује оне који га подржавају на масовним демонстрацијама. Такође је разумљиво да у појединим друштвима, председник може да репрезентује више традиционалне или гласаче из провинције и да употреби ту подршку да постави питање права више урбаних и модернијих сегмената као мањине која је опозиција његовој политици. У одсуству било ког логичног принципа који би дефинисао ко стварно има демократску легитимацију, погодно је користити идеолошку формулацију да се легитимише председничка компонента система и да се делегитимизују они који су му опозиција, преображавајући оно што је институционални конфликт у серију социјалних и политичких конфликта.⁶⁷ Линцова запажања су доста апстрактна и чини нам се да је овде реч о критици једне варијанте председничког система, оне латиноамеричког типа, и ако се није директно изјаснио који председнички систем критикује. Његова критика је оштра и она указује да један систем власти у примени на једном уставно-политичком терену, може да се покаже крхким и лошим како због дуалне легитимације што је карактеристика председничког режима тако и због ванконституционалних фактора, као што је социјално-политичка и културолошка разноликост једног друштва која утиче и на квалитет изабраних представника. Ако у друштвима постоје базични консензуси о најважнијим вредностима у њима, дати систем власти је ту да само институционалним механизмима такве сагласности додатно утврди. Мејнворинг наводи да се комбинација председничког система и фракционализованог мултипартијског система чини посебно штетним за стабилност демократије, са значајним изузетком Чилеа, који је имао вишепартијску демократију која је успела да преживи више од 25 година.⁶⁸ По схватањима појединих научника, многи егзекутивни и парламентарни односи појављују се као међусобно блокирајући у коегзистенцији, него што је реч о систему кочница и равнотежа. Овакве могућности подстичу институционалне конфликти укорене у председничком архитектонском дизајну компликујући легислативну делатност и истовремено слабећи парламент као институцију. Последице критике председничког система због чињенице да он почива на двострукој легитимности своди се на схватање, да председничка политика продукује конфронтације, док парламентарни систем почива на консоцијацији. Ипак тврдња да је „председнички систем непријатељ консензуса и компромиса, што парламентарне системе чини супериорнијим у временима кризе,⁶⁹ више је преоштра него нетачна, јер треба обратити и пажњу на персонални моменат. Наиме председник који је човек помирителских идеја у председничком систему, у времену кризе може да буде фактор стабилности, за разлику од премијера у парламентарном систему који је сушта супротност па може на челу одређене партије или коалиције бити дестабилизујући елемент у времену кризе.⁷⁰ Делегативна демократија је појава супротна репрезентативној

⁶⁷ J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?* in: *The Failure of Presidential Democracy* (J., Linz, A., Valenzuela, eds.) The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, pp.7-8

⁶⁸ Више о томе: S., Mainwaring, *Presidentialism in Latin America: a review essay*, Latin American Research Review 25/1989, pp.157-179

⁶⁹ D., Nohlen, M., Fernandez, *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Politico en America Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p.23, наведено према: I., Hernández-Maribal, *Legislative Control over the Executive in Latin American Presidential Systems*, Fakultät für Sozial – und Verhaltenswissenschaften der Universität Tübingen, Dissertation, Tübingen, 2004, p.44

⁷⁰ Један од најзаслужнијих политичара-државника за мирни прелазак Чилеа из поретка војне управе под Августиним Пиночетом (Pinochet) био је Патрисио Аливин (Aylwin), дугогодишњи вођа хришћанских

демократији. Под нормалним условима, у здравој репрезентативној демократији, њена тежина почива на различитим институционалним гаранцијама представљања грађана. У случају делегативне демократије извршна власт утиче на поларизовање друштва. Таквом делатношћу егзекутива постаје негативни субјект у једној друштвеној заједници. Важне заједничке карактеристике делегативне демократије обухватају следеће: председници (у председничким системима) представљају себе као личности изнад партија; институције као што су парламент и судство посматрају се као сметње и кочнице; надмоћност извршне власти; председник је институционално и намерно изолован. Ђулијермо О'Донел (O'Donnell) који се овом темом посебно бави, концептуалну критику делегативне демократије заснива на премиси да због непосредног избора шефа државе у председничким системима, председници могу да сматрају да им је дат лични мандат и да с тога маргинализују остале репрезентативне институције.⁷¹

I.4. Однос полупредседничког система са председничким и парламентарним системом

Претходна излагања имала су превасходни циљ, да кроз особине парламентарног и председничког система укажу да су неке од тих карактеристика уједно особености и полупредседничког система организације извршне власти, као и да се неке у опште не могу пронаћи у полупредседничком режиму. Диверже је својевремено приметио већу блискост полупредседничког система са парламентарним у односу на његову блискост са председничким системом.⁷² Особине парламентарног система као што су двојна извршна власт или боље речено њена подељеност између шефа државе и владе и политичка одговорност владе пред законодавним телом, као и могућност извршне власти да употреби своје право дисолуције, такође су и одлике полупредседничког система. Додуше, значајна дистинкција између парламентарног и полупредседничког система је начин избора шефа државе. Наиме, у полупредседничким системима организације извршне власти, шеф

демократа и први демократски изабрани председник Чилеа на изборима 1989., после свргавања Салвадора Аљендеа у војном удару 1973. И ако је и после његовог ступања на председничку функцију, Чиле још био под јаким војним утицајем с обзиром да је Пиноче још пуних 8 година остао начелник генералштаба, успео је политиком компромса, одлучном борбом против сиромаштва да мења односе снага у друштву у своју корист и институција цивилног друштва. Треба имати у виду да је новоизабрани председник власт преузео на основу одредби недемократског Устава из 1980., па да је и под таквим ограничењима деловао у демократском смеру. Слична запажања нашим изнесе и Хуан Линц и Алфред Степан: „Новоизабрана влада у Чилеу сложила се да отпочне своју владавину са уставом из 1980. (понешто измењеном 1989) и истовремено покуша да елиминише ауторитарне елементе из њега, држећи се компликоване процедуре предвиђене у самом том уставу. Упркос овим ограничењима у остваривању демократске политике, председник Аливин објавио, августа 1991, да је чилеанска транзиција завршена и да је његов главни задатак, до краја мандата марта 1994, да демократију консолидује ... Према дефиницији завршене транзиције, када је Аливин напустио председнички положај марта 1994, само је један критеријум потпуне транзиције, то јест, постојање владе изабране на слободним изборима, био испуњен. Међутим као што је речено, демократска влада морала је да прихвати Пиночеов устав, који је, и поред измена које је демократска опозиција успела у њега да унесе, садржавао и формалне елементе поделе власти са институцијама и појединцима који нису имали демократску основу и порекло.“ – Н., Линц, А., Степан, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, „Filip Višnić“, Beograd, 1998, str.247

⁷¹ Више о томе: G., O'Donnell, *Delegative democracy?* Paper no.172, Kellogg Research Institute for International Studies, 1993, pp.1-17, www.kellogg.nd.edu/publications/172; приступ, 1.3.2016

⁷² M., Duverger, *A New Political System Model: Semi-presidential government*, European Journal of Political Research, 8/1980, p. 166

државе се бира непосредно од стране грађана односно на такозваним популарним изборима. На тај начин, шеф државе има непосредан политички легитимитет добијен од бирачког тела, који је једнак легитимитету који поседује легислатива. У значајном броју парламентарних система, шеф државе нема непосредан политички легитимитет. То се пре свега односи на класични парламентаризам, где су шеф државе (председник републике или наследни монарх), као и председник владе на сличној удаљености по питању легитимитета, који баштине од грађана као носилаца суверености. Међутим, премијер је у класичном парламентаризму, по нашем мишљењу ипак ближи грађанима као титуларима суверености у односу на шефа државе, с обзиром на околност да парламентарни избори у појединим државама, као што су Велика Британија и Савезна Република Немачка, имају карактер и посредних премијерских, односно канцеларских избора. То из разлога јер признате вође водећих партија у овим земљама (поготово у Великој Британији), у случају победе њихове партије, добијају мандат за формирање владе. Када је реч о шефу државе, у парламентарним републикама, његов избор није унапред познат после силаска са политичке сцене његовог претходника на тој функцији. Добри примери тога су управо Италија и Немачка. Када је реч, на пример о уставном положају председника Савезне Републике Немачке, а то се односи и на друге шефове држава у истински парламентарним системима, може се закључити да су надлежности које устав додељује шефу државе углавном церемонијалне (њихова природа је номинална), и шеф државе их врши преко владе, произишле из парламентарне већине, која је политички одговорна законодавном телу (у Немачкој је само канцелар одговоран пред законодавним телом, односно Доњим домом – Бундестагом). Егзекутива је у парламентарном систему само формално бицефална, а у пракси у суштини моноцефална. То из разлога што је шеф државе неефективни вршилац извршних овлашћења. Шеф државе је у парламентарном систему политички неодговоран, па ни један његов акт нема дејство уколико не буде премапотписан од стране председника владе или надлежних министара. Док је установа премапотписа веома битна у оквиру парламентарног уставног миљеа, она губи на значају у полупредседничком систему, с обзиром на околност непосредног избора шефа државе, па зато није зависан од владе, која поседује индиректну легитимност. Шеф државе у полупредседничком систему потпуно аутономно обавља одређен, уставом загарантован круг овлашћења, јер је он непосредни представник опште воље – односно грађана, који су му указали поверење на општим и непосредним изборима. Парламентарни и председнички систем су антиподни један другом, те су сличности које постоје између полупредседничког и парламентарног система, уједно значајне дистинкције полупредседничког и председничког система. Дакле, док у полупредседничком систему постоји влада која је одговорна парламенту и прозилази из њега, као и право шефа државе да посегне за дисолуцијом, те особине се не могу срести у изворном председничком систему – држави узору – САД. Егзекутива је у полупредседничком систему и формално и реално бицефална за разлику од председничког, где је она и формално и фактички моноцефална. Једна особина је заједничка како за председнички, тако и за полупредседнички систем, а реч је о избору шефа државе од стране грађана на основу чега он има идентичан легитимитет, који је истоветан оном који парламент поседује. У ова два система, грађани на изборима два пута изражавају вољу. Једном се она огледа у непосредном избору народних представника, а други пут, она се огледа у избору председника републике. На другом полу стоји парламентарни систем, где се непосредна народна воља изражава само на парламентарним изборима, а у председничком и у

полупредседничком систему, председник поседује значајна овлашћења, која му омогућавају да буде значајни, односно ефективни део егzekутиве, што није случај са шефом државе у парламентарном систему. Овде се зауставља попис сличности између председничког и полупредседничког система, јер треба узети у обзир чињеницу да је председнички систем заснован на начелу поделе власти по крутој, или ригидној шеми, док је у полупредседничком систему начело поделе власти примењено у ублаженој форми, с обзиром да је колективни део егzekутиве влада, зависна од поверења парламента.

1.5. Поједине идеје Бенжамена Константа као претече неких теоријских схватања о особинама полупредседничког система

У уставној науци, Бенжамен Констант, један је од оснивача теорије о парламентарној влади, на основу својих схватања да је политичка одговорност владе неопходност парламентарног система. То је посебно дошло до изражаја у Француској у периоду од 1830. до 1848, односно орлеанског парламентаризма. Истовремено за овог француског уставнополитичког писца, може се обазриво констатовати да се у његовом делу примећују обриси савременог тумачења парламентарне владе, али и полупредседничког система посебно код оних писаца који овај систем не посматрају као посебан систем организације извршне власти, различит и од председничког и од парламентарног, већ као један модел парламентаризма. У свом делу „Начела политике и о министарској одговорности“, Констант је приказао уставни модел уставне монархије, у коме је централна институција шеф државе у својству неутралног арбитра између легислативе и егzekутиве, а притом располаже самосталним уставним прерогативима, који су, како износи Смиљко Сокол: „Данас, *mutatis mutandis*, председник Републике у полупредседничком саставу.“⁷³

Констант се залагао за успостављање парламентарног система и државе устројене на начелима парламентаризма. Сматрао је да је у уставној монархији неопходан хомоген владин кабинет са стабилном већином иза себе, али и постојање опозиције. С тога министарски положај, па ни положај председника владе неће моћи бити задржан, ако председник владе нема стабилну већину парламентарца иза себе, па се нови избори показују као својевстан испит поверења председнику владе и његовом кабинету. Овај писац је обликовао устројство власти уставне монархије на идејној потки, неутралне краљеве власти, која посредује између законодавне, министарске и судске власти. Уводећи разликовање, краљевске и министарске власти, како наводи Шефко Куртовић, то је било толико ново да се чинило „апстрактним и скоро фантастичним.“⁷⁴ Министарску власт овај писац, дели од неодговорне и стабилне краљевске власти, да би је учинио одговорном пред парламентом. „Министарска одговорност је угаони камен читаве структуре неутралне власти, исто толико колико је неутрална власт кључ читаве политичке организације. А то толико да Констант оштро разликује неповредивост од непогрешивости неутралне власти: пријатељи деспотизма такође су рекли да краљ није један човјек, али су они с тога извели да он може све учинити, и да његова воља замјењује закон.“⁷⁵ У Константовој теорији, краљевска власт је неутрална „а власт министарска, то је

⁷³ S., Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, *Politička misao*, 3/1992, str.13

⁷⁴ Š., Kurtović, *Benjamin Constant i parlamentarna vlada*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 4/1972, str. 412

⁷⁵ Ibid, str. 412

власт активна... власт извршна, власт законодавна и власт судска, то су три точка који морају, сваки у свом кругу, да садејствују у општем покрету; али када се ови точкови повкаре и испрекрштају, један о други ударају и један другом сметају, треба да има једне силе, која ће их на њихова места вратити. Ова сила не може лежати у једном од тих точкова, јер би онда послужила да оне друге поништи. Она мора да буде изван њих, да буде у неку сорту неутрална, те да се њено дејство примени свуда где буде нужно да се примени, и да она буде сила, која брани, поправља, без да је непријатељска. Уставна монархија ствара ову неутралну власт у лицу владооца. Правни интерес владаочев није да једна од ових власти обара другу, него да се све подпомажу, да се споразумевају и у сагласности да дејствују.⁷⁶

Констант је у својој теорији дао предност извршној власти, управо да не би дошло до самовоље парламентарца. Оптира за монархијски облик владавине, због његовог базичког елемента, а то је неутрална краљевска власт, која треба да омогући стабилност целокупног политичког система. Таквим положајем шефа државе, желело се постићи да парламентарни систем буде што ефикаснији уз очување начела поделе власти и система представљања у парламенту, помоћу којег бирачи остварују свој суверенитет. Пошто је овај писац у својој теорији шефу државе признао право именовања и разрешавања министара, који су уједно одговорни парламенту, он је у ствари формулисао идејни темељ орлеанског парламентаризма, који ће доћи до изражаја и у Вајмарском уставу, али и у примени Устава Француске из 1958. године, а то је двострука одговорност владе. Овај писац обликује бифедалну извршну власт, на челу са шефом државе, који представља гаранта општег националног интереса у односу на интересе других државних власти и политичких субјеката. Овакве особине положаја државног поглавара су сличне положају шефа државе у полупредседничком систему V Француске Републике. Управо због ових чињеница, хрватска ауторка Биљана Костадинов, износи став да се Констант може сматрати претечом савремене доктрине полупредседничког система Француске. „Уставни модел уставне монархије, Б. Константа, садржи темељна обиљежја парламентарног сустава, између осталих уз политичку одговорност владе парламенту, државни поглавар може распустити парламент, како би била остварена темељна начела парламентарног сустава: а) једнакост између извршне и законодавне власти; б) сурадња између тих двију власти; в) постојање узајмане могућности надзора и дјеловања једне власти на другу.“⁷⁷ Такође у хрватској теорији се износи став „да без права извршне власти да распусти парламент, односно дом парламента којем влада одговара, нема парламентаризма који примењује и благу диобу власти. Равнотежа власти би тада била уништена, а сама политичка одговорност владе парламенту без права распуштања, довела би у збиљи до суштинског сустава основаног на начелу јединства власти.“⁷⁸ Шефу државе Констант је безусловно дао право, које је иначе самостално по природи да распусти представничко тело. Установа дисолуције има у ствари превентивни карактер да спречи законодавно тело у прекорачењу овлашћења. „Распуштање скуштина није никако, као што се говорило, увреда права народних; напротив, оно је, кад су избори слободни, апеловање на та његова права у корист његових интереса, велим, када су избори слободни, јер кад они то нису,

⁷⁶ Б., Констан, *Начела политике и о министарској одговорности*, (превео Ђ., С., Симић), Београд, 1883, стр. 14

⁷⁷ В., Kostadinov, *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Nacionalna i sveučilišna knjižnica – Zagreb, 2004, str.16

⁷⁸ S., Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, *Politička misao*, 3/1992, str. 6

тада нема ни представничког система. Како би средство административно остало између скупштине, која не бих хтела доносити никакав закон, подмирити никоју потребу, и владе, која не би имала право да је распусти? Кад таквог средства нема, у неком политичком устројству, догађаји га тражи у сили. Сила долази увек нужди у помоћ. Без могућности да се распусте представничке скупштине, њихова неприкосновеност била би обмана. Оне би биле поколебане у самом њиховом бићу. Кад не би било могућности да се обнове њихови елементи.⁷⁹ Вето шефа државе на законе које изгласа законодавно тело, и који је по правилу суспензиван, је његово уобичајено овлашћење и у парламентарним и у полупредседничким системима. Он се препознаје и у Константовом делу: „Краљевски „вето“ истина је непосредно средство да се спречи сувишна делатност представничких скупштина, али и често употребљавано, оно их раздражује, а не разоружава их;... с тога је Констант делотворнијим сматрао право дисолуције, чија је употреба од стране шефа државе, односно монарха у том добу, била делотворнија, а самим тим успех, како писац каже сигуран. „Ако се представничкој власти не поставе границе, представници народа неће бити браниоци слободе, него кандидати тираније; а тиранија уставом створена утолико је страшнија, у колико су тирани многобројнији. Под уставом, које га је народно представништво један део, народ је само онда слободан, кад су његови посланици обуздани.“⁸⁰ Констант је у свом делу запазио мане парламентаризма, потребу постојања двоструке одговорности министара, (што је додуше један вид парламентаризма), али и значај делатног шефа државе, који има задатак да као медијатор обуздава партијске страсти поготову у кризним ситуацијама. Тумачећи дело овог знаменитог писца, Биљана Констандинов наводи: „Истичући међу бројним недостацима представничких тјела, сталну страначку борбу, која оставља само избор између крајности, Констант нас подсећа на критичаре парламентаризма Француске III Републике, ревизионистички покрет за обнову државе из тридесетих година прошлог стољећа, који нуди исти лијек: распуштање представничког тјела, од стране државног поглавара. Де Гол има исто мишљење, пригодно подношења Устава V Републике, на уставотворни референдум у рујну 1958. године, наглашава да је самостална председничка власт распуштања Националне скупштине усмјерена на отклањање недостатака „страначког покрета“ претходне републике. Све наведено потврђује да је право државног поглавара да може распустити парламент нужан увјет за осигурање равнотеже власти, односно опстојности парламентарног састава као дуалитета равноправних власти.“⁸¹ Тако Смиљко Сокол изричито наводи: „елементарна је чињеница да је право распуштања, не само једно од темељних обилижја чистог парламентарног састава, већ нема ни једне државе која примењује чисти парламентарни, било полупредседнички састав у чијем се уставу не даје право државном поглавару да може распустити парламент.“⁸² Теоријска конструкција Бенжамена Константа је утицала и на доктрину и на политичку праксу, тзв. орлеанског парламентаризма, који је поменути писац, Сокол одредио као „полупредседнички састав у монархијском облику владавине, напосе због двоструке одговорности владе, монарху и парламенту, а и монарховог самосталног обављања послова извршне власти, везаних уз војску и међународне односе.“⁸³

⁷⁹ Б., Констан, *op. cit.* стр. 31

⁸⁰ Б., Констан, *op. cit.* стр. 28

⁸¹ В., Kostadinov, *op. cit.* стр. 17

⁸² S., Sokol, *op. cit.* стр. 7

⁸³ S., Sokol, *op. cit.* стр. 13

Председници у савременим полупредседничким системима су независне политичке институције ако играју значајну улогу у случајевима владиних криза. То се посебно осећа онда када партије нису способне да формирају стабилне коалиције или да се пронађу парламентарне већине као политичке солуције као излазак из кризе. Често је схватање да председник репрезентује целу нацију, а то значи да је један део његових дужности да буде арбитар у решавању супростављених социјалних интереса. Могућност да шеф државе искористи прилику, да буде председник свих грађана или да делује дезинтеграционо па да друштво поларизује то не зависи само од друштвене структуре, већ пре свега од политичке објективности шефа државе. Ово даље инплицира да интерпретација положаја непосредно изабраног председника у полупредседничким системима, као неутралне власти не може да се одржи у свим околностима. Одлуке председника које се могу описати као неутралне су само такве када им њихова лична политичка акција доноси позитивне резултате. То да ли председник делује као политички неутрални арбитар није нешто што је окамењено у времену и простору, већ треба посматрати од случаја до случаја. Шеф државе некад има разлога да делује као неутрална власт. Иако репрезентује целу нацију, његове одлуке могу да поларизују друштво намерно или ненамерно. Шефови држава у полупредседничким системима су политичке институције са сопственим политичким интересима, и они своја овлашћења употребљавају да сачувају своју политичку позицију. С тога је илузионистичка идеја да председници могу увек деловати као неутрална власт.

1.6. Теоријска схватања полупредседничког система власти

Радови многих политиколога и уставних правника, за предмет имају делотворно функционисање демократских политичких система и утицај појединих типова система власти и елемената политичког система на процесе демократске консолидације и реконституционализације уставних система у земљама које су претходно имале неделотворни систем власти, а који је имао демократски предзнак, или оне државе које су имале ауторитарну прошлост у својој десној или левој, односно комунистичкој варијанти. Систем власти представља подсистем политичког система, па због те чињенице није могуће прецизно објаснити функционисање тог система, али ни његов утицај на демократске процесе, без узимања у обзир других подсистема и саставних делова политичког система. Анализа система власти у једној држави биће осуђена на неуспех, уколико се тај систем проучва као независна појава изолована од других. Дакле, за успештну анализу система власти, потребно је узети у разматрање друге подсистеме политичког система. Елементи политичког система утичу једни на друге, али и заједно обликују политички систем, посматрано у целини. Маркантна обележја појединог облика система власти, имају своје извориште у неколико тачака. То су легитимност институција власти, као и њихова овлашћења која произилазе из устава. Место извршне власти у датом уставнополитичком систему, може се сагледати из односа те власти, са законодавном влашћу (јер то одређује карактер датог уставнополитичког система, да ли је реч о парламентарном систему, председничком или полупредседничком систему), као и односа извршне власти са другим елементима политичког система, као што су политичке партије. Приликом анализе различитих полупредседничких система, намерени смо да сагледамо однос између кључних институција извршне власти (шефа државе и владе), који су нормирани уставом и обликовани политичком праксом. Историја права потврђује да

легислатива има веома важну улогу у одређивању типа система власти, али најважнија улога је она коју имају структура и овлашћења извршне власти, односи између њених појединих елемената, што је посебно битно за анализу полупредседничких система. Начело строге поделе власти и међусобна независност законодавних и извршних институција, везивање политичке судбине владе, за поверење парламентарца у законодавном телу, односно постојање дуалне извршне власти уз зависност једног њеног дела од парламента и притом потпуна аутономија другог дела извршне власти од легислативе, одређује као што смо видели да ли ће систем извршне власти бити конципиран као парламентарни, председнички, или полупредседнички. Поменути системи власти имају своје варијетете, те због тога и настају различита мишљења аутора о њиховим особинама и конститутивним обележјима. Типови су у ствари модели помоћу којих се поједине државе сврставају под одређени систем власти (укључујући и такозване хибридне и *sui generis* системе власти). Али због специфичних особина које сваки политички систем и државна организација има, типови система власти не могу да потупно дају прецизан одговор на питање о функционисању система власти у свакој земљи, на идентичан начин, чак и у оним случајевима када више држава потпада под исти тип. У томе је у ствари додатан проблемски моменат, приликом употребе компаративне методе у изучавању система власти. Научници са поља уставног права, управних наука и политичког система, далеко су од јединства у схватању особина полупредседничког система, али и о сврставању појединих држава, под тај систем власти. Неслагања проистичу из неразликовања уставног, нормативног оквира, односно уставних норми, с једне стране и политичког живота, односно политичке праксе. Питање које као логично следи, који су критеријуми релевантни за описивање, односно давање коначних судова о полупредседничком систему. Да ли треба узимати у обзир само уставна обележја, или имати у виду и политичку праксу? Анализа полупредседничког система, као најновијег система организације извршне власти, (тај систем иако има епитет најновијег, више и није „тако млад“, јер је своје уставно уоквирење добио крајем друге деценије XX века. Својеврстан је сусрет две друштвене науке: политикологије и права, прецизније речено компаративне политике и (упоредног) уставног права, а делимично и управног права. Наша анализа је анализа у којој претежу уставни елементи, али се не занемарује и политички супстрат. Фокусирање само на уставна обележја система извршне власти, било би кретање на пољу уставног права, па тиме не би било елемената за политикологију. Како се не сме повући строга демаркациона линија, између уставних норми и политичке праксе, то доводи до жељеног резултата, а реч је о исправном концептуализирању и анализирању датих полупредседничких система. У овом раду анализирају се историјски примери полупредседничких система, анализира се систем организације извршне власти у савременој Француској, као земљи моделу полупредседничког система; значајан акценат се ставља на правно политичку опсервацију система организације извршне власти, у једној постауторитарној држави Западне Европе – Португалу, и једној посткомунистичкој држави Европе Румунији али и два система организације извршне власти у Србији – по уставима од 1990 и 2006, уз питање да ли је по последњем српском конституционалном моделу успостављен парламентарни или полупредседнички систем? Већ је обрађена пажња на особену разлику полупредседничког система, у односу на председнички и парламентарни систем. *Differentia specifica* полупредседничког система у компарацији са председничким и парламентарним, јесте стварна двојна структура извршне власти, коју чине председник и влада, односно премијер на њеном челу, уз постојање значајних

уставних овлашћења председника државе. Народни избори за председника државе, се готово једногласно наводе као једно од круцијалних обележја, полупредседничког система. Такав тип избора је пожељан извор легитимности, положаја, односно функције шефа државе, у устанополитичком систему, који утичу на оснажење његове позиције у односу на владу, (која има индиректни легитимитет) и парламент (која има непосредни а не изведени легитимитет). У савременим уставним и политичким системима, са демократским предзнаком, узимајући у обзир чињеницу о апсолутном примату устава, над свим другим изворима права, требало би да уставна овлашћења председника одређују његову позицију, односно уставнополитичку улогу у систему државне власти. Тек после тога, на ред долазе дати односи снага између политичких субјеката – кључних актера институционалне арене. Такође, не сме да буде занемарено питање на који начин је председник изабран, односно како ступа на дужност. Обриси појединих теоријских схватања, односно елементи дефиниције, полупредседничког система – да је реч о систему који има дуалну извршну власт, срили смо у теоријском опусу Бенжамена Константа. Међутим, то су само обриси и ту не може бити речи о заокруженој теорији, што је и логично, јер у времену када је овај писац стварао, полупредседнички систем, још се није појавио на правнополитичкој сцени. С тога указујемо на теоријска схватања полупредседничког система, односно мишљења о позицији извршне власти у овом систему, од стране најзначајнијих и по утицају најприметнијих аутора у релевантној литератури. Логично је поћи од аутора, коме се признаје патернитет прве у значајној мери заокружене теорије о полупредседничким системима. Реч је, наравно, о знаменитом француском уставном правнику и политикологу Морису Дивержеу, који је својим концептом утабао пут другим ауторима и њиховим теоријама. Због чињенице да постоје разлике између полупредседничких система, као и утицајности аутора Метјуа Шугарта и Џона Керија, осврнућемо се на њихово теоријско схватање. Наведени амерички политиколози, полупредседнички систем су поделили на два подтипа. По њима то су, премијерскопредседнички и председничкопарламентарни подтипови полупредседничког система. Првонаведени аутор – Шугарт, је касније у једном свом чланку, теоријски разрадио, односно више обратио пажњу на врсте односа који постоје између председника владе и парламента и на тај начин извршио утицај на заинтересовану јавност, у правцу јаснијег разумевања односа између шефа државе и владе, односно премијера у полупредседничком систему. Такође, Ђовани Сартори не може бити непоменут, с обзиром да је објавио пре нешто више од две деценије књигу „Comparative Constitutional Engineering.“ Сартори је подвргао ревизији оређена Дивержеова конститутивна обележја полупредседничког система и покушао да оповргне Шугарт–Керијеву типологију полупредседничких система. По утицају који има у компаративној политикологији, издваја се име ирског професора политичких наука Роберта Елџија. Он је заступник такозваног минималистичког концепта полупредседничког система, на основу кога се знатно сужава садржај појма: „значајна председничка овлашћења“, односно она се у појединим радовима одбацују као елемент дефиниције овог система власти. Такође, Синди Скач се може уврстити у припаднике минималистичке концепције, али у њеном раду има одређених особености, које ваља споменути, а то је типологија емпиријских облика полупредседничког система. Узимајући у обзир да је реч о значајним именима са француског и српског поља уставног права – Пјеру Пактеу и Ратку Марковићу, излаже се њихово схватање о полупредседничком систему, као мешовитом систему власти. С обзиром на чињеницу да разлика полупредседничког система у односу на парламентарни

систем, представља немали проблем савремене теорије полупредседничког система, врши се осврт на поједина виђења полупредседничког система као облика парламентаризма.

I.7. Морис Диверже - идејни творац прве теорије полупредседничког система као новог модела власти

После усвајања Устава Француске из 1958., а нарочито уставном реформом којом је одређен непосредан избор шефа државе, који је при том добио значајна овлашћења у односу на положај шефа државе у предходне две републике, уставно-политички систем ове државе поставио је нови задатак теоретичарима уставног права. Питање које се појавило на научној позорници било је: каква је природа система власти који је инаугурисан основним законом V Француске Републике? „Кључну фигуру читавог система по Уставу од 1958., представља председник Републике.“⁸⁴ Таква позиција шефа државе који има ефективне надлежности унутар егzekутиве, снабдевен директним легитимитетом који је проистекао из непосредних избора, знатно се разликовала од шефа државе у парламентаризму, који има симболичну улогу. Наиме шефу државе у парламентарним системима поверен је задатак усклађивања, две ефективне власти – владе и законодавног тела – парламента. Француски систем власти, који се одликује дуалном егzekутивом односно постојањем институције првог министра и владе одговорне парламенту, такође јасно је одударао од изворног облика председничког система, коме су постојбина Сједињене Америчке Државе. У традиционалну поделу система власти на парламентаризам и председнички систем, било је тешко уденути организацију француске извршне власти. Класична дихотомија постала је све у свему, преуска за француски конституционални модел. Уставна наука је трагала за новим термином, али пре свега адекватном теоријом, којом би се дефинисале базичне особине тако конституисаног система власти. Нова теоријска основа, требала је да се јасно разликује од постојећих доктринарних модела. Организација власти у Француској V Републици, ипак није била апсолутна новост уставним правницима, с обзиром да је непосредан избор председника инаугурисан Уставом Вајмара из 1919., Уставом Ирске из 1937., Уставом Исланда из 1944., али и Уставом Финске такође из 1919., који је установио изборе за председника налик непосредним (путем колегијума електора). Дакле анализа модела Француске V Републике „је током шездесетих и седамдесетих година поново покренула дебату која је на неки начин до тада била у сенци распада Вајмарске Републике и неколико сличних земаља (као што је случај са Чехословачком или са балтичким земљама у периоду између два рата) као и непознавање ирског и финског политичког режима. Бројни аутори сматрају да V Република не подлеже класичној типологији и тиме се црпи енергију за научно проучавање управо из те особености. Распон мишљења је велики и варира у зависности од временског периода, политичара који о овоме говоре и политиколога заинтересованих за функционисање институција. Генерал де Гол је 1961., године рекао да институције V Републике не одговарају само једној од две категорије дефинисане доктрином: „Можемо рећи да је наш Устав у исто време и парламентаран и председнички.“⁸⁵ Ипак наглашавамо

⁸⁴ М., Јовић, *Veliki ustavni sistemi, elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, IRO Svetozar Marković, Beograd, 1984., str.147

⁸⁵ F., Frison-Roche, *Le modèle semi-présidentiel comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp.10-11

да је француски уставни модел из 1958, удаљен и од британског архитипа парламентарног система и од америчког архитипа председничког система. Тако је настао један нови архитип односно француски институционални образац полупредседничког система.

I.7.1. Појам полупредседничког система у Дивержеовом делу

Сигурно једно од највећих имена уставне и политиколошке науке, не само Француске већ светске сцене у XX веку је знаменити Морис Диверже (1917-2014).⁸⁶ Поред значајних радова о политичким партијама и изборном праву, Морис Диверже је 1970. године научној јавности представио свој нови концепт полупредседничке владе односно полупредседничког режима у намери да објасни политички систем Француске V Републике, како је он конципиран на основу Устава из 1958. године, а посебно на основу значајне уставне ревизије из 1962. године. Диверже је 1970. године писао да тај режим није ни чисто председнички ни чисто парламентарни.⁸⁷ Институционална одступања Француске V Републике, а у поредбеној анализи са парламентарним и председничким системима могу се наћи у неколико елемената, од којих су неки слични особинама председничког а истовремено разлике у односу на парламентарни, као што и постоје блискости са парламентарним а суштинска удаљеност у односу на председнички режим. Ради се о следећим елементима по којима је на мапи модерне уставности, препознатљив уставни систем савремене Француске (односно како Диверже каже, институционалне девијације Француске V Републике у поређењу са парламентарним и председничким системима могу се наћи у следећим чињеницама)⁸⁸ : 1) институционално егзистира председник републике изабран на општим изборима као и у председничким системима; 2) попут Устава Сједињених Америчких Држава, председнику су поверена знатна овлашћења; 3) Влада зависи од поверења парламента, што је особина позајмљена из парламентарног система. Институционални дизајн Француске V Републике био је разлог, због чега је Диверже одбацио идеју да систем власти успостављен у његовој домовини означи као парламентарни или председнички. Президентијализација француског политичког живота за нешто више од деценије постојања Устава из 1958., нагнала је Мориса Дивержеа да у издању свог уџбеника Уставног права и политичких институција из поменуте 1970., године окарактерише политички систем своје домовине другачије у односу на предходне књиге. Кажемо другачије, јер је до тада, Диверже о француском

⁸⁶ Иако је то необично у радовима типа доктората, али с обзиром на малу временску дистанцу од смрти Мориса Дивержеа, децембра 2014., и времена настанка ове дисертације у периоду од 2014. - 2016. године, скрећемо пажњу на речи наставника Правног факултета у Београду др Милоша Јовановића (иначе француског правника и доктора међународних односа): „Вероватно би било тешко пронаћи синтагму која боље описује значај и научни допринос Мориса Дивержеа (*Maurice Duverger*) од оне коју је још 1989. године употребио тадашњи доајен француског уставног права Жорж Ведел (*Georges Vedel*) : „Револуција Диверже“. И заиста Морис Диверже, чији се животни пут окончао 17. децембра 2014., у 98. години живота, био је пример човека чија стваралачка снага никада није била спутана етаблираним категоријама и устаљеним конвенцијама. Појам полупредседничког режима, чији је родоначелник управо био Диверже, о томе пружа понајбоље сведочанство. Свакако не и једино.“ На другом месту у истом раду, Јовановић наглашава да је Дивержеово дело: *Les partis politiques* – Политичке партије из 1951., а већ три године касније објављено и на енглеском језику, од њега начинило „у светским оквирима, далеко најпознатијег француског правника и политиколога.“ – М., Јовановић, *Морис Диверже (1917-2014)*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1/2015, стр. 330 и 334

⁸⁷ Више о томе: М., Duverger, *Institutions et Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaire de France, 1970, pp. 277-282

⁸⁸ М., Duverger, *Institutions et Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaire de France, 1970, pp.28-30

систему власти, писао као виду парламентаризма.⁸⁹ Првопонуђена дефиниција полупредседничког система⁹⁰ коју је Морис Диверже обзнанио у свом Уставном праву, своди се на следеће: Овај систем власти постоји „ако је шеф државе непосредно изабран на општим изборима и ако диспонира одређеним овлашћењима која су таквог значаја да превазилазе овлашћења која има шеф државе у парламентарном систему, а одговорност владе пред парламентом је задржана.“⁹¹ Као државе чији уставни системи испуњавају услове да се подведу под дефиницију полупредседничког система Диверже је прво маркирао поред Француске, Аустрију и Финску. У наредном издању уџбеника из Уставног права, овим земљама, чланицама групације полупредседничких република додата је и Ирска. Године 1974., светлост дана угледала је Дивержеова монографија „Републиканска монархија“ – „La Monarchie républicaine“, у којој ће прецизирати дефиницију полупредседничког система. Наиме, поред два елемента пређашње дефиниције дате у Уставном праву, а то су непосредан избор председника републике и владина политичка одговорност пред законодавним телом, Диверже је навео да је за егзистенцију полупредседничког система потребно да председник располаже правом дисолуције, било да је то самостално право или да га може користити ако за то постоји предлог премијера. Истовремено у овој књизи Диверже је постојећим полупредседничким системима у Западној Европи придодао и Исланд, називајући свих пет држава – републиканске монархије.⁹²

Тријумф концепта полупредседничког система је његова књига: „Echec au roi“ – „Шах краљу“ објављена на француском језику 1978. године. У овој књизи, Диверже образлаже своју идеју полупредседничке владе базиране на опсежној емпиријској студији уставних система Аустрије, Финске, Француске, Исланда, Ирске, Португала и Вајмарске Републике⁹³. Приметно је да је у овом раду, Диверже, обогатио своју плејаду републиканских монархија, са једним историјским примером – Вајмарском Републиком и Португалом, чији је Устав донет у временском периоду између објављивања „Републиканске монархије“ и ове поменуте монографије, тачније 1976., а испуњава све критеријуме дефиниције полупредседничког система. Научној јавности књига „Шах краљу“, дуго је била недовољно позната а засењена је његовим чланком на енглеском језику под називом: „A New Political System model: Semi-presidential Government.“ Чланак

⁸⁹ Диверже је у петом издању Уставног права и политичких институција из 1960., писао да француски Устав из 1958., заједно инкорпорише елементе и парламентарних и председничких система. Међутим, ипак није био доследан јер је на два места у књизи (стр.633 и стр.679), напоменуо да је режим Француске V Републике парламентарни, уједно дајући предлог да треба установити непосредан избор председника Републике. – Више о томе: М., Duverger, *Institutions et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1960, p.633 et pp.678-686

⁹⁰ „У популарном контексту термин „полупредседнички режим“ је први пут употребљен од стране новинара и оснивача Le Monde листа, Ибер-Бев Мериа (Hubert Beuve-Méry), 1959.“ – R., Elgie, *The politics of Semi-Presidentialism*, in: *Semi-Presidentialism in Europe*, (R., Elgie, ed.), Oxford University Press, Oxford, p.1; Диверже је потврдио да је „Ибер-Бев Мери био први који је употребио термин полупредседнички режим.“ – М., Duverger, *Régime semi-présidentiel*, in: O., Duhamel, Y., Mény (eds.) *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 902

⁹¹ М., Duverger, *Institutions et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1970, op.cit.p. 277

⁹² Више о томе: М., Duverger, *La Monarchie républicaine. Ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Lafont, Paris, 1974, pp.121-123

⁹³ И пре објављивања књиге „Шах краљу“ у једном од уџбеника свог Уставног права, Диверже је написао да постоји „структурално сродство француског модела и конфигурације Вајмарске Републике.“ – М., Duverger, *Institutions et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966., p.492

је послужио за широку расправу о формама организације извршне власти у многим земљама. Поставке које је презентирао у књизи „Шах краљу“, Диверже је у знатно сажетијем виду научној јавности представио у овом чланку у „Европском журналу за политичка истраживања“. Рад се убраја у један од најутицајнијих научних дела објављен у овом еминентном часопису.⁹⁴ Дефиниција коју је Морис Диверже понудио као прихватљиву (односно по његовом схватању свеобухватну) за полупредседнички систем, постала је стандардо цитирана у литератури на енглеском језику. Модел полупредседничког система указује Диверже на почетку свог чланка је базиран на четири суштинске варијабле, а то су: уставна правила, састав парламентарне већине, позиција председника у односу на ту већину и национални и потенцијални фактори. Последње три наведене варијабле посебно су, у наведеном раду биле предмет ауторових истраживања. Иако француски уставни правник нарочито акцентуализује какав је састав парламентарне већине, однос шефа државе са том скупштинском већином, као и комбинацију традиције и околности, он ипак јасно указује да је „концепт полупредседничке форме владе, који користи, дефинисан само на основу садржине устава.“ С тога се политички режим може сматрати полупредседничким ако устав који га успоставља комбинује три елемента: (1) председник републике је изабран на општим изборима; (2) он располаже веома значајним овлашћењима⁹⁵; (3) има насупрот себе, премијера и министре, који располажу извршном и управном влашћу и могу да остану на функцији све док имају поверење парламента.⁹⁶ Диверже указује да дефиниција коју је изложио суочена са одређеним тешкоћама. „У Финској, председник није изабран непосредним гласањем. Грађани бирају „велике електоре“ пропорционалном репрезентацијом, а онда они гласају за шефа државе кроз три нивоа гласања. Систем је сличан оном у Сједињеним Државама, с тим што се фински велики електори“, не бирају апсолутном већином гласова, довољна је и релативна већина, „и они су слободни у свом избору.“⁹⁷ Диверже објашњава избор својих критеријума за аналитички модел: „није уобичајено за политикологе да конструишу аналитичке моделе који су дефинисани инцијално на основу устава. Па ипак нико не може да замисли да гледа фудбалску утакмицу или партију брица без познавања правила игре. Правила игре конституишу фундаменталне аспекте играчких стратегија и тактика-оквир на основу кога су дефинисане.“⁹⁸ Главни наум Дивержеове емпиријске студије био је да објасни зашто релативно слични и хомогени уставни у наведених седам замаља се у

⁹⁴ „У ствари, 1997., Дивержеов чланак из 1980., је номиниран и изабран као један од најутицајнијих у првих 25 година у историји часописа Европски журнал за политичко истраживање.“ - R., Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, in: *Semi-Presidentialism in Europe*, (R., Elgie, ed.), Oxford University Press, New York, 1999, p.2

⁹⁵ Када је реч о појму овлашћења председника републике, Диверже није користио уједначену терминологију за ову категорију. Тако на два различита места у књизи „Шах краљу“, Диверже пише да шеф државе у полупредседничком систему, располаже значајним овлашћењима (*pouvoirs notables*), (стр.11), односно самосталним овлашћењима као у председничком систему (*pouvoirs propres comme en régime présidentiel*), (стр.17). – M., Duverger, *Echec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978, p.11 et p.17

⁹⁶ M., Duverger, *A New Political System model: Semi-presidential Government*, *European Journal of Political Research*, 8/1980, p.166. Дефиницији коју је презентирао у овом цитираном чланку на енглеском језику, веома је слична дефиниција у једном раду на француском језику, у коме Диверже наводи да су за постојање полупредседничког режима битна два елемента и то: 1) председник републике који је изабран на непосредним (општим изборима) располаже веома значајним овлашћењима; 2) премијер и влада одговорни су парламенту. – M., Duverger, *Le concept de régime semi-présidentiel, dans Maurice Duverger (dir), Les régimes semi-présidentiel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986., p.7

⁹⁷ M., Duverger, *A New Political System model: Semi-presidential Government*, *Ibid*, p.166

⁹⁸ M., Duverger, *op.cit.* pp.166-167

примени тако радикално разликују. Другим речима, због чега неки имају веома моћне председнике, а друге државе председнике сведене на коришћење само церемонијалних овлашћења?

1.7.2. Типови полупредседничких система по Дивержеовом схватању

Релативно хомогени устави једна су од институционалних сличности Дивержеове плејаде полупредседничких система, који се истовремено разликују по политичкој пракси. С обзиром да у оквиру извршне власти у полупредседничким системима могу да постоје различити односи, Диверже разликује три типа ових режима. Три државе са номиналним шефом државе су: Аустрија, Ирска и Исланд. Устави ових земаља су полупредседнички. „Политичка пракса је парламентарна. Иако биран на непосредним изборима и снабдевен личним овлашћењима на основу устава, шеф државе се у овим земљама нормално понаша као модерни италијански и немачки председници или као краљица Енглеске: то јест, шеф државе ставља свој потпис на све одлуке које му влада доставља, његов једини стварни прерогатив може бити одабир премијера, у мери у којој његов избор није диктиран, резултатима избора.“ Диверже је уочио, да и поред тога што је ове државе сврстао у једну групацију, а из разлога сличности њихове политичке праксе, ипак постоје и разлике у вези са политичком активношћу председника републике.⁹⁹ „У пракси, председник употребљава своја лична овлашћења више у Ирској него на Исланду, и више у Аустрији, него у Ирској.“¹⁰⁰ У Исланду, поготову, не могу се уочити одступања у односу на нормалну праксу парламентаризма. На Исланду је партијски систем више фрагментисан, него у Ирској и Аустрији, те ниједна странка не успева да сама освоји већину за формирање владе. Управо због тога „шеф државе у Рејкјавику има већу слободу у делатности која је усмерена на формирање владе, него у Даблину и Бечу.“¹⁰¹ Та слобода не почива, ни на његовом угледу зато што је изабран путем општег права гласа, ни на личним овлашћењима која су у његовом поседу, и поред тога што су ти прерогативи веома широки. „Исландски председници учествују у стриктно парламентарној игри. Штавише, исландски председник, се не посматра као привржен политичар, већ као релативно неутралан арбитар, који иступа у име целе земље.“ Диверже поставља питање који су разлози успостављања праксе, да председник на Исланду, аутоматски обнавља свој мандат, у ситуацији када не постоје противкандидати? Узимајући у обзир време настанка чланка: „A New Political System model: Semi-presidential Government“, Диверже подсећа да од кад је Исланд стекао независност само су два пута били председнички избори – 1952., и 1968. На изборима из 1968., исландски гласачи су спречили транзицију од такозваног доживотног председника ка полунаследном председнику. Исланђани су одбили да гласају, за зета предходног председника.¹⁰² Наиме, на Исланду је и после 1980¹⁰³., била честа

⁹⁹ У овом раду из Дивержеове плејаде полупредседничких система посебно не обрађујемо Ирску и Исланд, па стога на овом месту, више пажње посвећујемо Дивержеовим ставовима о политичкој пракси ових земаља.

¹⁰⁰ М., Duverger, Ibid, p.167

¹⁰¹ М., Duverger, Ibid, p.168

¹⁰² Вероватни разлог, да Исланђани на председничким изборима 1968., у проценту од 65, гласају за Кристјана Елджарна (Eldjárn) а не за Гунара Тородсена (Thoroddsen) је његово тазбинско сродство са другим по реду председником Исланда (али и првим шефом исландске државе који је на функцију дошао непосредним изборима) Асгејром Асгејрсоном (Asgeirsson). Вероватно се није желео наставак монархистичке традиције и наслеђа на престолу, што је био случај са данским монархом који је управљао Исландом све до стицања независности Исланда односно доношења Устава из 1944.

политичка ситуација, да постоји аутоматски реизбор актуелног председника, када на председничким изборима, нема других кандидата за шефа државе. Од исландског шефа државе, и поред претежно неутралне улоге коју игра у политичком систему ове земље-острва, очекује се да понекад има пресудну реч, кад су у питању акутне кризе. То се десило 1942., када је Бјорнсон (Björnsson) тада регент Исланда, а после и први председник ове државе, активно помогао да се оформи влада састављена превасходно од племића, пошто није било парламентарне већине за формирање већинске владе, састављене од политичара, а опција коју је Бјорнсон понудио била је тада прихватљива председницима водећих странака.

У Ирској, указује Диверже, једини или главни кандидат за председника је некада, резултат политичког договора између две главне политичке странке, које доминирају политичким животом, Fianna Fail – Републиканска странка, и Fine Gaël – Уједињена ирска странка.¹⁰⁴ „Ово показује јасно, номиналну природу функције председника, коме устав даје, поврх тога, веома мало овлашћења. Кандидати се дакле бирају на такав начин, а једини изузетак тиче се „оца“ државе, Емона де Валере, архитекте независности и националног хероја, који је истакао своју кандидатуру 1959, у седамдесетседмој години живота. Желео је „позлаћену пензију“ олакшавајући приступање новог лидера на чело Fianna Fail. Међутим његов наследник на челу партије и Владе изгледао је релативно неважан у односу на функцију коју је вршио. Године 1966., реизбор де Валере није био једноставан. Ирци изгледа да воле председника Републике као номиналног вођу. Године 1976., када је председник О'Дали, хтео да користи уставна овлашћења, подносећи захтев за оцену уставности закона пред Врховним судом, тај потез је изазвао сукоб са владом који је кулминирао оставком председника. Ово показује да овлашћења ирског председника „нису пала у неупотребу“, иако се она ретко користе. Нико не може да омете председничко право да употребљава своје прерогативе који су му додељени на основу устава. Криза је проузрокована из чињенице да је председник као и сви његови предходници и наследници – припадао Fianna Fail, чији је ривал (Fine Gaël) био на власти, што је веома редак случај. Конфликт између председника и владе, десило због тога што су председник и влада били супростављени политички.“ Чињеница је да је тадашњи шеф државе О'Дали био изабран од стране обе партије без политичке конкуренције „чинила је ситуацију још више компликованом: употребљавајући своја овлашћења, он се поново појавио као партијски човек.“¹⁰⁵ Подношење закона на оцену уставности, супротно од става тадашње владајуће странке која је управљала Владом Ирске, суштински је значило да О'Дали није веран једном делу бирачког тела које представља Fine Gaël - Уједињена

¹⁰³ Размишљајући слично као Диверже, указујемо да су се само још два пута на Исланду одиграли неизвесни председнички избори и то 1980., када је први пут у Европи као и на Исланду (и за сад једини пут) изабрана жена за шефа државе – Вигдис Финбогадотир (Finnbogadóttir) која је на тој функцији остала четири четворогодишња мандата до 1996. године. Те 1996., четврти неизвесни избори за председника Исланда у политичкој историји ове државе, као победника су донели Олафур Рагнар Гримсона (Grimsson), који је до августа 2016., обављао пет пуних мандата на функцији шефа државе. – D., Nohlen, P., Stöver, *Elections in Europe, A Data Handbook*, Nomos Verlagsgesellschaft MbH & Company, 2010, p.962, 980

¹⁰⁴ Ситуација се у Ирској променила после 1990. Те године је кандидаткиња Лабуристичке партије, тада треће по снази парламентарне странке (уз подршку Радничке партије, тада четврте по снази парламентарне партије) Мери Робинсон (Robinson) победила на председничким изборима. Такође и 2011. је кандидат Лабуристичке партије Мајкл Хигинс (Higgins) победио на изборима за шефа државе. До сада су у Ирској само представници две партије били шефови државе – Републиканске странке (Fianna Fail) и Лабуристичке партије.

¹⁰⁵ M., Duverger, *A New Political System model: Semi-presidential Government*, op.cit.p.169

ирска странка. Диверже примећује, да је ситуација у којој се нашао председник О'Дали, била дијаметрално супротна, од оне у којој је био први председник Ирске Даглас Хајд (Hyde). Хајд, први председник независне Ирске, предложен је од стране Републиканске странке и притом је био једини кандидат за председника, па су избори одржани без такмичења и уз одсуство неизвесности. Супротно од става владајуће партије, први ирски шеф државе појавио се два пута у улози овлашћеног предлагача за оцену уставности закона пред Врховним судом. То је био један од разлога због којих већ остарели први председник Републике, није кандидован на изборима 1945. Ирска је свакако пример државе која у Дивержеовој класификацији полупредседничких система за већину аутора данас без сумње пример парламентарног система. Председник Ирске нема значајна политичка овлашћења, па отуда није и активан у политичком животу као премијер. У овој земљи су и овлашћења шефа државе према легислативи занемарљива, јер нема право законодавне иницијативе нити законодавног вета. Живи Устав Ирске даје доказ да је председник сведен искључиво на вршење протоколарних функција.

Данас би могли да кажемо, да постоје још неки политички системи који се могу означити сем имена полупредседнички, као они у којима је шеф државе свемоћан. Када је Диверже писао свој чланак, тада је говорио у једнини што и јесте тачно за то доба, јер је Француска била угледни пример за такав тип полупредседничког система, без обзира што узимајући у обзир уставна овлашћења француског државног поглавара, он се убраја у ред слабијих председника у оквиру класификације полупредседничких система. У Француској овлашћења шефа државе су превасходно арбитражног карактера сем у ванредним околностима, када су ти прерогативи изузетно велики, односно веома значајни у примени, за функционисање државе у стању нужде. Дакле, независно од тога што председник Републике у Француској спада у ред полупредседничких шефова држава који су по уставној норми слабији у односу на председника Финске по Уставу из 1919., Исланда или Вајмарске Немачке, развој политичке праксе је показао да је у овој држави прва глава извршне власти председник.

Вајмарска Немачка, Финска и Португал су државе у којима постоји равнотежа између председника и владе. Полупредседнички системи у овим земљама стварају владину дијархију. Установљавајући шефа државе изабраног на непосредним изборима и снабдевеног са личним овлашћењима који поред себе има премијера и владу који зависе од поверења парламента и снабдевених извршном влашћу, такви уставни уносе дуализам у срце државе. Тај дуализам, ипак, постаје потпуно видљив у четири случаја од седам држава с обзиром да је председник ограничен на симболичне функције у Исланду, Ирској и Аустрији, док је премијер у Француској редукован на улогу шефа председничког особља. Супротно, дуализам функционише или је функционисао у стварном смислу у Финској, Португалу и Вајмарској Републици.¹⁰⁶ Дакле, државе у којима постоји дуализам у оквиру егзекутиве и који је стваран с обзиром да оба органа извршне власти врше уставом предвиђена овлашћења, постојао је у Вајмарској Немачкој а кад је Диверже писао такође је постојао у Финској, а данас још увек постоји у Француској и Португалу. Свођење премијера на шефа председничког особља била је истина потврђена кроз примере политичке праксе у Дивержеовим радовима до 1986. године, када се у историји Француске десила прва кохабитација. За тај период би могли рећи, да је дуализам у стварном смислу био оцртан на политичком небу ове земље. У другом раду под називом: „Le concept de régime semi-présidentiel“ – „Концепт полупредседничког режима“, Морис

¹⁰⁶ M., Duverger, *A New Political System model: Semi-presidential Government*, op.cit. p.173

Диверже је земље у којима постоји баланс између овлашћења шефа државе и владе, односно њихове политичке системе назвао стварним полупредседничким режимима (реч је такође о Вајмарској Немачкој, Финској, Француској и Португалу) док је његова подела на државе са председником републике као номиналним вођом у том раду добила другачији назив и то привидни полупредседнички системи (Аустрија, Ирска и Исланд).¹⁰⁷

1.7.3. Егзогени и ендегени фактори који имају утицај на функционисање полупредседничких система

Диверже је био мишљења, о постојању четири најважнија узрока који утичу на разнолику политичку праксу полупредседничких система. Садржина устава и комбинација традиције и околности представљају два егзогена узрока, односно фактора а састав парламентарне већине и положај председника у односу на њу су два ендегена фактора. Дејства ова последња два, Диверже је приказао у трансформационој мрежи која „сведочи“ о функционисању овог уставног система у различитим околностима. Егзогени фактори оформљују окружење у коме ће се ова мрежа примењивати. Поштујући редослед, прво треба указати на утицај садржине устава на функционисање полупредседничких система. Полупредседнички уставни међусобно се разликују када су у питању овлашћења шефа државе. Поред дистинкција, постоје и одређене блискости између институционалних решења одређених полупредседничких система. Француски конституционалиста је уставе полупредседничког типа, класификовао у три категорије. У првој групи, лоцирани су уставни на основу којих шеф државе има превасходно контролна овлашћења. Пример за њих су распуштање скупштине, расписивање референдума, односно покретање поступка контроле уставности закона. Устави са оваквим овлашћењима шефа државе су ирски и француски. Поред контролних овлашћења, поједини полупредседнички уставни установљавају и право опозива владе на страни шефа државе. Таквом уставном нормом дизајнирана је двострука политичка одговорност владе, односно постављен је захтев да она мора уживати како поверење законодавног тела тако и шефа државе. Тиме су односи у оквиру егзекутиве сложенији. Основни закони Вајмарске Немачке, Аустрије и Португала модели су оваквих устава. Финска и Исланд представљају трећу групу полупредседничких система, у којима највишим општим правним актом, шеф државе се појављује као неко ко управља а мање контролише. Ипак, и то управљање државом, подељено је формалноправно између премијера и шефа државе. Не може се наравно само на основу уставних овлашћења, јасно одредити фактичко позиционирање председника у једном уставном систему. У Француској шеф државе је доминантна фигура политичког живота, премда је поседник превасходно арбитражних овлашћења. На Исланду шеф државе је снабдевен ефективним егзекутивним прерогативима али је суштински сведен на номиналног вођу, односно церемонијалну фигуру у политичком животу. „Иако устав игра одређену улогу у примени председничких овлашћења његов утицај остаје секундаран у поређењу са другим параметрима, случајеви Француске и Исланда то показују неспорно. У оба примера уставни нису прекршени, премда су јасне велике разлике између онога што је написано у уставима и актуелне праксе.“¹⁰⁸ Околности и традиција, односно њихова комбинација представљају други егзогени фактор. Он може

¹⁰⁷ М., Duverger, *Le concept de régime semi-présidentiel*, dans М., Duverger (dir), *Les régimes semi-présidentiel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986., p.8

¹⁰⁸ М., Duverger, *A New Political System model: Semi-presidential Government*, op. cit. p. 179

да разјасни недоумице поводом значајних разликовања писаног и стварног устава. Историјски моменат у коме се доноси један устав и њиме конституише уставни и политички систем, знатно утичу на даљи политички живот односно доминантну праксу која произилази из примене уставних норми. Ове речи имају своју потврду за традиционалне системе поделе власти, парламентарни и председнички, али и за полупредседнички режим. Ирска и Исланд примери су држава у којима је у процесу националног самоопредељења председник државе требао да буде, а и јесте био симбол националне независности и јединства новостворене државне заједнице. Полупредседнички систем је у ирској и исландској држави, настао као уставна последица националне независности. Дакле, успостављен је претежно из симболичних разлога. То је за последицу имало, да шеф државе поготово на Исланду и поред поседовања значајних уставних надлежности буде пре свега њихов номинални носилац и истоимени – номинални вођа. У Француској неделотворни парламентарни систем IV Републике замењен је новим институционалним моделом, којим је створена клима да једна грана власти, извршна, има неспорни примат у односу на легислативну власт. Под таквим околностима, узимајући у обзир и друге узроке, председник Републике је постао централна институција уставног система. Користећи се Дивержеовом речју, поред момента у коме се доноси устав, веома је битна и политичка пракса која следи после ступања на снагу највишег општег правног акта. „Пракса једног режима ипак креира фактичку традицију која с временом значајно отежава рестаурацију већ изобичајених уставних норми.“¹⁰⁹ Сигурно да понашање првог носиоца председничке функције има утицаја, на то како ће деловати наследници првог шефа државе. Дакле, вероватније је да ако се први шеф државе понаша као номинални вођа, са таквом праксом наставе и његови наследници, као што је вероватније да ако је први шеф државе својим лидерским стилем био доминантни политички чинилац, односно јака личност на челу државе то покушати да буду и наредни председници. Диверже је такође обратио пажњу и на политичко-партијске факторе који утичу на функционисање полупредседничког система организације извршне власти. У књизи „Шах краљу“ као и у чланку: „A New Political System model: Semi-presidential Government“, Диверже је указао да је функционисање полупредседничког система повезано са композицијом парламентарне већине и председниковим ставом према њој. Парламентарна већина може да има различите саставе. Ако је чине искључиво чланови једне политичке странке, то је случај постојања монолитне већине. Иза једне владе може да стоји коалиција странака која оформљује њену већину у парламенту, а односи унутар такве коалиције могу бити различити с обзиром на чланство у њој. Тако коалициона већина, може да буде већина са доминантном странком, односно баланским односом између више партија. Случај мањинске владе представља пример када ни једна странка или коалиција нема апсолутну већину, већ напротив има само релативну већину. Могуће је да је већина састављена од великог броја политичких странака, које саме нису ни приближно у могућности да формирају владу јер су суштински мале политичке партије по броју посланика. Тада влада почива на подршци нестабилне и пролазне коалиције. Диверже је своју теорију даље усмерио поред ове анализе природе парламентарне већине, и на позицију шефа државе у односу на њу, па је могуће више ситуација (Диверже је маркирао чак седамнаест различитих околности). Шеф државе може да буде у позицији лидера парламентарне већине, да буде њен обичан члан, да буде неутралног става, према парламентарној већини или да је у опозицији према

¹⁰⁹ M., Duverger, *A New Political System model: Semi-presidential Government*, op. cit. p. 180

њој. Француски писац је ове примере документовао политичком праксом полупредседничких система које је анализирао. Три најзанимљивије ситуације у политичкој пракси сваке земље ваља представити овом приликом, а узимајући у обзир Дивержеову трансформациону мрежу. Први пример је положај шефа државе као лидера монолитне скупштинске већине, а то је била пракса у најдужем периоду V Француске Републике. Полупредседнички систем се у овој земљи трансформисао, како је то Диверже сликовито написао, у апсолутну републиканску монархију. Шеф француске државе, што су периоди три кохабитације и показали, свео се на улогу институционалног арбитра када је постојало размимоилажење његове политичке опције са политичким бојама владе и већине која је иза тог колективног дела егзекутиве стајала, с обзиром да је председник према њој био у опозицији. Таква улога шефа државе када је био у положају опозиционара према влади, сведена је на коришћење оних његових овлашћења која су му уставом поверена. Пример шефа државе, да је само припадник парламентарне већине је аустријски председник Републике, па је његова позиција у уставном систему симболична. Из овога следе два закључка Мориса Дивержеа. У највећој мери долази до поклапања устава и праксе, управо у државама без јасне парламентарне већине. Тада шеф државе није ни свемоћни председник – апсолутни монарх, али ни фигура у политичком систему, односно номинални вођа. Раскорак устава и праксе постоји у земљама, у којима су на сцени хомогене и стабилне скупштинске већине а положај председника тада може бити двојак – доминантна позиција у политичком животу с обзиром да је лидер парламентарне већине, и сведен на статус симболичног шефа државе у парламентарном систему, јер је само припадник парламентарне већине а не њен вођа.

I.7.4. Завршни осврт о Дивержеовој теорији

Диверже је у свом раду желео да успостави један истраживачки концепт и да да одговор, због чега се уставни који имају сличне норме о положају шефа државе и владе примењују на дијаметрално супротне начине. Његов аналитички модел утемељен је на уставној конструкцији држава које су биле предмет истраживања, али је остао у сенци опсервације политичког живота полупредседничких режима. Уставне норме иако је на основу њих дефинисан овај институционални модел, на крају су по Дивержеовој речи, ипак од другоразредног значаја за функционисање полупредседничког система у пракси. Слаба тачка Дивержеове теорије, али и схватања неких других писаца је увршћивање у полупредседничке системе и оних држава које иако имају полупредседничке уставе, пракса политичког живота је парламентарна, па су оне и за стручну али и за лаичку јавност, примери парламентарних режима. Због тога је ова теорија, постављена на недовољно чврсте темеље. Могли би да приметимо да релативизовањем дефиниције полупредседничког система, која се односи на овлашћења полупредседничког шефа државе за постојање овог институционалног дизајна је пре свега потребан сам непосредан избор председника републике, уз постојање одговорности владе пред парламентом. То је дакле довољно да се један систем власти оквалификује као полупредседнички с обзиром да непосредан народни избор даје независан политички легитимитет, а то утиче на учвршћење његовог уставног положаја или оснажење овлашћења која има на основу основног закона. Диверже у својој теорији није подвргао анализи неке уставне системе које испуњавају критеријуме његове дефиниције да се назову полупредседничким режимима, као на пример: II Француска Република или Шри Ланка по Уставу од 1978.

године. Без обзира на наведене замерке које су добронамерне, Дивержеово дело је више подвргнуто похвалама, а мање замеркама у овом раду. Његов *magnum opus* је храбри пионирски подухват јер је био доследан у аргументацијама да је полупредседнички систем самостални институционални модел и поред критика такве његове теоријске замисли, управо у Француској. И поред тачности мишљења да овај француски конституционалиста и политиколог није оставио потпуно целовиту и кохерентну теорију овог система власти, његов рад одише богатством идеја и представља плодну базу да се успостави теорија полупредседничког система. Између оних који оспоравају институционалну независност полупредседничког система и оних који афирмишу овај модел власти као самосталан, аутор ових редова пропагира ово друго мишљење, са жељом да један истраживачки концепт на послетку доживи (успешну) метаморфозу у емпиријски.

I.8. Мерење председничких овлашћења

У покушају да се прецизира Дивержеова дефиниција полупредседничког система, одређен број аутора је од почетка 90-их година XX века употребио метод квантификације овлашћења шефа државе у системима власти. Прерогативи председника републике мерени су у сва три система власти – парламентарном, председничком и полупредседничком систему. У политичкој науци је прихваћена индекс анализа председничке моћи. А у уставној, председничких овлашћења. Присутно је неколико метода за мерење председничких овлашћења, који омогућавају да се нумерички замисли не искључиво моћ главних политичких актера, већ и правна природа система власти. Постављамо питање значаја мерења броја овлашћења шефа државе? Одговора није једнозначан: прво неопходно је стећи релевантне информације о обиму председничких овлашћења у различитим државама, што нам даље омогућава да упоредимо снагу или слабост како извршне власти (односно њених елемената – шефа државе, владе односно премијера) тако и ауторитета парламента који бира владу ако је реч о парламентарном или полупредседничком систему, односно има друге врсте утицаја када је у питању председнички систем. Тако су амерички аутори Шугарт и Кери користили квантитативна и квалитетивна истраживања приликом мерења председничких надлежности оцртавајући јасне границе између председничког режима, парламентаризма и полупредседничког система. То им је и омогућило да створе типологију различитих система власти.¹¹⁰ Као друго одређивање броја председничких овлашћења (њихово мерење) отвара врата да се прати динамика система власти.

Својим ауторитетом у науци се истакао метод поменутих писаца: Шугарта (Shugart), и Керија (Carey). Да би оценили председничка овлашћења, они су користили „једноставан интервал начина бодовања на сваком од неколико аспеката у којима се системи са изабраним шефом државе разликују.“¹¹¹ Сва овлашћења председника поделили су на две гране: легислативну и нелегислативну грану. Тако у легислативна овлашћења председника се по овим писцима могу уврстити: 1. Појачани вето (package veto/override); 2. Парцијални вето (partial veto); 3. доношење уредби или декрета; 4. Ексклузивитет у доношењу прописа; 5. Буџетска иницијатива; 6. Предлагање референдума. Нелегислативне надлежности по овим америчким писцима које врши председник државе

¹¹⁰ M., Soberg-Shugart, J., Carey, *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*, pp.158-160

¹¹¹ M., Soberg-Shugart, J., Carey, *Ibid*, p.148

обухватају: 1. Формирање кабинета; 2. Смена владе; 3. Смена чланова владе (појединачно) 4. Дисолуција скупштине.¹¹²

Свака група овлашћења, дакле и легислативна и нелегислативна се оцењује на скали од 4-3-2-1-0. После тога се сви резултати сабирају. Са апстрактног терена, из сфере бројки осврнућемо се на два нелегислативна овлашћења – смену чланова владе (censure) и дисолуцију парламента, наводећи схватања Шугарта и Керија. Овлашћење смене чланова владе је у значајном делу уставних система са непосредно изабраним председником (у парламентаризму и полупредседничким режимима) како наводе Шугарт и Кери, „не председничко већ овлашћење скупштине. Ипак, то се директно односи на ауторитет председника у односу на кабинет и то је јасна разлика у односу на формирање и смену кабинета. Према томе, када није регулисана смена чланова кабинета, у смислу да само председник може да их смени, председничка власт је најјача, отуда је скор 4. Када смена министара нема рестрикција, (само парламент може да их смени),“ председничка овлашћења на скали од 0 до 4 добила су 0 поена. „Постоје интермедијерни случајеви – на пример Куба, у којој министри не могу бити смењени у првих шест месеци мандата – то председничким овлашћењима даје 3 поена, с обзиром да је рестрикција ограничена у мери у којој су министри истински предмет скупштинског поверења. Уколико је гласање о поверењу везано за процес који води дисолуцији скупштине, скор је 2. Ако изгласавање неповерења мора да буде „конструктивно“, када се захтева од скупштинске већине, да предложи новог министра или кабинет, у тренутку када се изгласава неповерење, скор је 1.“¹¹³ У вези са правом дисолуције скупштине Шугарт и Кери примећују да је неким председницима омогућено да распусте скупштину у свако доба, тада се ово овлашћење вреднује са 4 поена. Остали председници имају право дисолуције са одређеним рестрикцијама. „Ако је рестрикција дефинисана у смислу учесталости – једном у години, на пример, као у Француској – или услови у временском тренутку са одређеним роком – не у последњих шест месеци председничког мандата, као у Португалу, тада вреднујемо овлашћења са 3 поена. Друга рестрикција коју доноси право дисолуције, ако након распуштања скупштине истовремено и председник треба да се бори за реизбор (као у Намибији), је да је за овакво председничко овлашћење, број поена 2. Још слабије овлашћење (са поеном 1) је оно када председник може да распустити парламент само после изгласавања неповерења влади или одређеног броја изгласавања неповерења од стране скупштине (као у Перуу и Уругвају).“

Шугарт и Кери су пажњу највише обратили на формална председничка овлашћења¹¹⁴, она која су лоцирана у уставу одређене државе а нису узели у обзир политичку праксу, дакле некада и неформалне оквире у којима власт може да делује. Овлашћења којима су додељени поени, ипак се не могу тако стриктно квантификовати. У појединим случајевима политички живот може да да више на значају одређеним ванинституционалним моментима.

Метода Џемса Мекгрегора¹¹⁵ (McGregor) је релативно једноставна и јасна. Реч је о аутору који је предложио детаљну листу од чак 42 председничка овлашћења уз њихово

¹¹² М., Soberg-Shugart, J., Carey, pp.149-154

¹¹³ М., Soberg-Shugart, J., Carey, Ibid, p. 153

¹¹⁴ У том правцу односно усмерењу истраживања ка формалним овлашћењима тј. посматрању устава само на папиру не обраћајући пажњу на живот уставних норми кретао се и Хелман, чије истраживање такође наводимо.

¹¹⁵ J., McGregor, *The presidency in East Central Europe*, RFR/RL Research Report, 3, (2)/1994, pp.23-31

истовремено разврставање у три групе. У прву групу прерогатива шефа државе могу се убројати: симболичка овлашћења, церемонијалне и процедуралне надлежности. У другу групу председничких овлашћења, увршћују се права именовања која има шеф државе. Коначно трећу групу председничких надлежности чине она која су политичког карактера. Његов индекс је базиран на броју овлашћења која сваки председник у одређеној држави поседује. Свако такозвано „пуно“ овлашћење које председник самостално користи квантификује се бројем 1, али ако је овлашћење ограничено (подељено) оно се квантификује двоструко мањом нумеричком вредношћу, од вредности које добија самостално овлашћење односно оно износи 0, 5. Укупна квантификација представља збир нумеричких вредности свих појединачних председничких овлашћења. Мекгрегор је узео у обзир значај овлашћења. Тако су права председника да врши именовања (чланова владе, дипломатских представника, високих јавних службеника, високих војних старешина и челника безбедносних служби) двоструко важнија у односу на симболична, церемонијална и процесна овлашћења. Политичка овлашћења још имају већу важност, у односу на права именовања а поготову у односу на церемонијалне надлежности шефа државе. Из разлога што је Мекгрегор најисцрпнији, наводимо три категорије председничких овлашћења које је овај писац набројао у свом чланку: „The presidency in East Central Europe“. Тако у симболична, церемонијална и процедурална овлашћења Мекгрегор убраја: 1. Различите награде, почести и титуле; 2. Сазивање конститутивних седница парламента 3. Давање помиловања; 4. Проглашавање амнестије; 5. Додељивање држављанства; 6. Давање азила; 7. Налагање брисање пресуда из казнене евиденције; 8. Акредитовање страних амбасадора; 9. Потписивање закона; 10. Промулгација закона; 11. Распуштање парламента; 12. Расписивање референдума; 13. Расписивање избора; 14. Потписивање уговора (споразума) које је ратификовао парламент; 15. Пред шефом државе се полагају заклетве; 16. Именовање прелазне владе.¹¹⁶ У председничка права која се односе на именовања Мекгрегор убраја: 17. Именовање премијера; 18. Именовање министара на предлог премијера; 19. Именовања судија Уставног суда; 20. Именовање судија Врховног суда; 21. Именовање (осталих) судија; 22. Именовање Државног тужиоца; 23. Именовање званичника Централне банке; 24. Именовање (чланова) Савета за безбедност; 25. Именовање старијих официра; 26. Именовање војних команданата; 27. Именовање амбасадора.¹¹⁷ Овлашћења шефа државе која су политичког карактера по овом писцу су: 28. Обављање дужности врховног команданта оружаних снага; 29. председавање Саветом за националну безбедност; 30. Враћање закона на поновно разматрање; 31. Покретање поступка оцене уставности закона пред Уставним судом; 32. Предлагање закона; 33. Доношење декрета у случајевима који нису хитни; 34. Предлагање амандмана на устав; 35. Сазивање посебних седница парламента; 36. Употребљавање (предузима) посебних овлашћења (надлежности) ако парламент не заседа или није у стању да се састане; 37. Предузимање ванредних овлашћења у другим случајевима; 38. Узимање учешће на парламентарним заседањима; 39. Могућност да се обрати или упути поруке парламенту; 40. Могућност да сазове седнице кабинета (влада); 41. Могућност да учествује на седницама владе; 42. Могућност да тражи од владе одређена објашњења и заузимање ставова;¹¹⁸

¹¹⁶ J., McGregor, *The presidency in East Central Europe, Figure 1, Presidential Symbolic, Ceremonial, and Procedural Powers*, p. 25

¹¹⁷ J., McGregor, *The presidency in East Central Europe, Figure 2, Presidential Powers of Appointment*, p. 26

¹¹⁸ J., McGregor, *The presidency in East Central Europe, Figure 3, Presidential Political Powers*, p. 27

Могли би стећи дојам да онако како је Мекгрегор овлашћења шефа државе у Источној и Централној Европи позиционирао у наведене три категорије, да је реч о местима која су „зацементирана“. Међутим и сам писац је изразио дилеме у погледу расписивања референдума или права дисолуције да ли их уместо у симболичке (церемонијалне и процедуралне) надлежности лоцирати у групацију политичких овлашћења. И поједина права именовања могу бити поприлично политички обојена. То признаје и наведени аутор. „Надлежност да се именују званичници на високе положаје једно је од најутицајнијих овлашћења које председник има. Постављајући оне који га подржавају на руководеће позиције омогућава председнику да награди лојалност и службу својих следбеника као и да прошири утицај на спровођење политике ... Две најчешће надлежности у вези са именовањима су означавање – именовање (designation) премијера и постављање амбасадора.“¹¹⁹ Овај аутор је на неки начин и сам ослабио своју теорију, посредно признајући, да овлашћења шефа државе, управо наведена права именовања нису статична категорија, те да могу бити подведена и под политичка овлашћења.

Хелман (Hellman)¹²⁰ је означавао формална уставна овлашћења председника у зависности од модела организације извршне власти. Тако у председничким системима свако искључиво право шефа државе (самостално право) је квантификовано нумерички са вредношћу 1, овлашћења која може да користи али уз испуњење одређених услова (председничка овлашћења која се користе уз одређене резерве – несамостална овлашћења), добијају половину вредности у односу на искључива права шефа државе – квантификована су нумеричком вредношћу 0, 5. У парламентарним системима (а то се може и пренети на полупредседничке системе) у којима је установљен непосредан избор шефа државе, самостални прерогативи председника републике се квантификују бројем 0,75 а овлашћења која председник дели са другим властима, добијају 0, 375 поена. У парламентарним системима са индиректним председничким изборима самостална председничка овлашћења код овог аутора су означена са вредношћу 0, 5, а несамостални – подељени прерогативи, са двоструко мањом вредношћу у односу на искључиве прерогативе шефа државе које не дели ни са једним органом.

У Фревој (Frye)¹²¹ методи укључена је подела формалних овлашћења шефа државе у две групе: овлашћења која се налазе само у поседу председника и она која дели заједно са владом или парламентом. Ако се председник бира на општим изборима сваком самосталном овлашћењу је додељена вредност 1, а за подељена (неаутономна) овлашћења врши се квантификовање са 0, 5. Нумеричке вредности се затим сабирају.

На крају овог излагања морамо се критички осврнути на мерења председничких овлашћења. Уставна стварност ипак нису пуке нумеричке вредности које се сабирају. Квантификовање надлежности шефа државе представља претежно субјективан процес, који зависи од самих истраживача и не може се увек погодити суштина институционалних решења у политичком животу. Мерење председничких овлашћења отвара низ питања. Да ли треба да узмемо у обзир само формални устав и оно што у таквом документу записано када је реч о председничким прерогативима? На то питање може се одговорити контра питањем: Како израчунавати неформалне аспекте деловања извршне власти. Где се налазе

¹¹⁹ J., McGregor, op.cit.p.26

¹²⁰ J., Hellman, *Constitutions and economic reform in the postcommunist transitions*, East European Constitutional Review, 5/1996, pp.46-53

¹²¹ T., Frye, *A Politics of institutional choice: Post-Communist Presidencies*, Comparative political studies, 30, (5)/1997, pp.523-552

нумеричке границе између јаког, умереног и слабог председника? На ово питање само слојевита анализа сваког полупредседничког система може да да прави одговор.

I.9. Схватања о полупредседничком систему у „Упоредном уставном инжењерингу“ Ђованија Сарторија

Ђовани Сартори (Sartori) у својој значајној монографији, „Упоредни уставни инжењеринг – структуре, подстицаји и исходи“, дао је вредан допринос теорији полупредседничких система. Учинио је то кроз сагледавање предности, мана, поређења, дефинисања и критика других теоријских ставова о полупредседничким системима. Овом знаменитом политикологу, подстрек за писање о полупредседничким системима, односно за залагање теоријског установљавања полупредседничког система, као трећег модела организације извршне власти, дала су неиспуњена очекивања од председничког и парламентарног система. Због тога, по Сарторијевом мишљењу, треба тражити политичку форму која се налази на средокраћи председничког и парламентарног система. Он учача основну заједничку црту председничког и полупредседничког система - присуство председника изабраног од народа, односно шефа државе чији избор није извршио парламент. Дакле, темељ овим системима је исти, али су разлике које између два институционална дизајна постоје радикалне. Полупредседнички систем јесте „полу“ управо зато што преполовљује президентијализам, замењујући структуру са моноцентричном влашћу, структуром са подвојеном влашћу. У председничким системима, председник је заштићен и изолован од уплитања парламента начелом поделе власти, док полупредседнички системи делују на основу дељене власти: председник мора да дели власт са премијером, а премијер са своје стране мора да рачуна на чврсту парламентарну подршку.¹²² Круцијална разлика између председничког система и полупредседничког, јесте да је овај други „структура са двојном влашћу, конфигурација са две главе.“¹²³ Сартори потврђује научне истине дате за председнички систем да је држава прототип – Сједињене Америчке Државе (што су у својим радовима раније наговештавали Џејмс Брајс или нешто касније у односу на првог, Карл Левенштајн), када се са описом овог типа извршне власти може почети са северноамеричким политичким институцијама, односно да се са дефиницијом полупредседничког система може почети дескрипцијом у главним цртама положаја две главе у извршној власти Француске V Републике – премијера и председника. Такав опис доводи до спознаје да у Француској постоје „два устава“ - формални и материјални. Материјални или живи устав, однео је превагу над формалним. Овај италијански политиколог, зналачки констатује да Француска у суштини има двоглави систем, чије су главе неједнаке, али и у међусобној осцилацији. „Прецизније, „прва глава“ је по обичајном праву (по конвенцијама устава) председник, по закону (уставном документу) премијер, а осцилације одражавају већински статус једне у односу на другу ... Стога сваки полупредседнички устав мора на неки начин утврђивати двовлашће између шефа државе, и премијера који води владу. У француском уставу из 1958. године једна „глава“ премијерова, јасно је оцртана у члановима 20 и 21, где се каже,

¹²² Ђ., Sartori, *Uporodni ustavni inženjering – strukture, podsticaji i isohodi*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 143-144. Видимо да је Сартори приметио да у полупредседничким системима постоји додатна подела власти, на шта је посебно обратила пажњу Синди Скеч, теоријски уобличавајући емпиријске подтипове полупредседничких система.

¹²³ Ibid, str. 144

респективно, да „влада одређује и води националну политику“, и да „премијер води деловање владе“. Сартори указује да је положај шефа државе односно „председничка „глава“ са много мање јасноће и са већом расутошћу назначена у члановима 11,12,15,16 и 52 устава. Та расутог одговара чињеници да „главна права председника ... имају дисконтинуиран карактер.“¹²⁴

У „Упоредном уставном инжењерингу“, указује се да је проблем подељених већина карактеристика председничког система. Сартори поставља питање, како у идентичној ситуацији реагују институције полупредседничког система? Одговор није једнозначан, већ су могућа у суштини три решења проблема, односно одговора. Први одговор је синоним, за знак једнакости између председничког или полупредседничког система, јер у оба система последица подељених већина је неизбежан конфликт и *status quo*. „У председничком систему, конфликт је између председника и конгреса, у полупредседничком систему између председника и премијера, кога подржава парламент.“ Ведел (Vedel) и Диверже су предложили други одговор да полупредседнички систем није „синтеза између парламентарног и председничког система, већ смењивање између председничких и парламентарних фаза.“¹²⁵ Хуан Линц индентично размишља о правној природи V Француске Републике.¹²⁶ „Према таквој интерпретацији, француски систем је председнички, када су већина председника и парламентарна већина сагласне, а парламентаран када су несагласне.“¹²⁷ Писац „Упоредног уставног инжењеринга“ не подржава овакво схватање, јер без обзира на то да ли председник припада или не парламентарној већини, његова владавина није могућа без садејства владе. Но, председник не може бити сведен (у ситуацији када није припадник парламентарне већине), на положај шефа државе у парламентарном систему, јер има овлашћења која су већа од оних којима располаже парламентарни председник републике. Без обзира да ли се примењује материјални или формални устав, Сартори је при ставу (имајући у виду француски политички систем), да систем власти у пракси не може да буде апсолутно пресликани парламентарни или председнички систем. У овом Сарторијевом делу, даје се предност полупредседничком систему у односу на председнички, јер се код првопоменутог може избећи подељена власт. То је делимично тачно, јер је и Синди Скач указала, да је додатна подела власти у полупредседничком систему могући увод у лош амбијент за демократске процесе. Недовољно пажљиво читање Сарторијевог дела, могло би да доведе до закључка да је Шри Ланку сврстао поред Дивержеове листе полупредседничких система. По неким овлашћењима председник Шри Ланке превазилази уставни положај председника V Француске Републике и Вајмарске Немачке. То из разлога јер је „пејлонски председник, како шеф државе, тако и шеф владе. Тако законодавно деловање заправо почиње председник, који бира и своје министре (баш као и амерички председник). Овде би се могли запитати, није ли Шри Ланка пре у потупности председнички, него полупредседнички систем? Противаргумент јесте да Шри Ланка ипак предвиђа колективну владу, а не монократску егзекутиву (како је у заиста председничким системима), и то да изгласавање неповерења у парламенту, доводи до пада владе, што

¹²⁴ *op.cit.* str. 145,144

¹²⁵ M., Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research, 8/1980, p.186

¹²⁶ Више о томе: J., Linz, *Presidential or parliamentary democracy: Does it make difference?* in: *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, pp.52-53

¹²⁷ Ђ., Sartori, *op. cit.* str. 146

указује на то да цејлонски систем није заснован, као што је чист президентијализам, на раздвајању власти. Кад одмеримо разлоге за и против, очито смо на гребену између президентијализма и полупрезидентијализма.¹²⁸

Аустрија, Исланд и Ирска по овом знаменитом научнику нису полупредседнички системи, премда формални уставни тих земаља испуњавају критеријуме дивержеовске концепције полупредседничког система, дате у његовом чланку: „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, јер материјални уставни ових држава односно политички живот, иде у другом – парламентарном правцу. Ћовани Сартори поставља питање због чега се наведене државе сврставају у полупредседничке? „Разлог би могао бити то што би, кад би се промениле околности, формални устав могао имати некакве шансе да васкрсне. Заправо норме којих се не придржава нису – само из овог разлога – мртве норме. Неке правне норме дуго могу бити неактивне, а после се вратити у живот. Међутим, неке друге норме умиру без могућности васкрсења. Дакле, имају ли формални уставни о којима је реч неку могућност да васкрсну? Рекао бих не, одсечно не за Ирску и Исланд¹²⁹, а дозволио бих неку удаљену могућност за Аустрију. У случају Аустрије, „формалистички председник“ у уставној пракси води порекло од дугог доба „велике коалиције“, током које је парламентарна већина од 90 процената заиста онемогућавала ма какво мешање председника у послове владе. Данас је Аустрија претворила свој првобитни двостраначки формат у систем од три странке. Али ово ново устројство може блокирати сваки активизам председника једнако као и предходно. Међутим у случају Исланда, могу се доносити амандмани на устав са простом већином, што имплицира да председник који намерава да се меша лако може бити лишен права која више није обавезан да користи. Аустријска поука каже да јаке и чврсте странке увек могу поткресати крила председнику активисти, а исландска поука каже да сувише прилагодљив устав, који се сувише лако може модификовати, лишава врховни суд његове врховности. Подсећам да су примери важни пошто погрешно приписивање неизбежно искривљује идентификацију модела.“¹³⁰

Шугарт-Керијево утицајно схватање о два подтипа полупредседничког система: премијерско-председнички и председничко-парламентарни Сартори, подвргава критици, односно, одбацује га. Дајући пример Француске V Републике, Сартори указује да је она пример погрешно устројене поделе полупредседничког система на два поменута подтипа. Разлог томе је политички живот Француске V Републике, који се најдуже одвијао по правилима материјалног устава. Додуше, материјални устав Француске V Републике је истини за вољу веома сличан Шугарт-Керијевом председничко-парламентарном подтипу полупредседничког система. Краћи део политичког живота Француска V Републике је живела под својим формалним уставом и то је период политичког сустанарства, у којој је важнија глава у извршној власти, она премијерова, од председникове. Периоди кохабитације у Француској, уважавајући политичку реалност, наводе ипак на закључак о њиховој сличности са премијерско-председничким подтипом полупредседничког система. Сартори је ипак највећи акценат ставио на материјални устав, као институционализовану политичку праксу, одбацујући оне концепте полупредседничког система, који занемарују

¹²⁸ Ђ., Sartori, op. cit. str. 152-153

¹²⁹ „Ирски устав не додељује председнику никаква посебна права, дакле у том случају нема шта да се васкрсава. А на Исланду је атрофија председничке дужности достигла своју тачку без повратка са праксом аутоматског обнављања председничког мандата када се ниједан кандидат не супростави председнику који одлази са положаја.“ - Ђ., Sartori, *Uporedni ustavni inženjering – strukture, podsticaji i isohodi*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str.161, fusnota 7

¹³⁰ Ђ., Sartori, op. cit. str. 149-150

тај вид устава. Тиме је поставио тежи задатак за класификовање полупредседничких система у науци уставног права и политиколошким истраживањима, јер посебно треба проучити уставне норме (Сарторијева формулација: формални устав), па затим политичку праксу (у Сарторијевом вокабулару назив за политичку праксу је: материјални устав). После тако обављене „операције“, може се извести закључак да ли је један систем организације извршне власти полупредседнички или није. Последице такве типолошке радње су значајне дистинкције у схватањима аутора, који се систем власти може подвести под полупредседнички модел. Метод који су спровели Диверже, Шугарт и Кери, такође је прихватљив. Он се прво базира на уставним овлашћењима председника и осталим уставним нормама, које стварају уставну конструкцију полупредседничког система у одређеној држави, а затим се описом политичког живота, односно његовом анализом, може извести закључак какав је тај систем у пракси. Сартори је допунио Дивержеову дефиницију полупредседничког система, свестан да усваја „средњи ток између наддефинисања и поддефинисања.“¹³¹ По њему је полупредседнички систем онај политички систем који поседује уједно следеће особине или карактеристике:

- I) шеф државе (председник), бира се народним гласањем – непосредно или посредно – на унапред утврђен период;
- II) шеф државе дели извршну власт са премијером, чинећи тако део структуре са двојном влашћу, коју дефинишу ова три критеријума:
- III) председник је независан у односу на парламент, али није му допуштено да влада сам или непосредно; с тога, његове директиве мора прихватити и ускладити његова влада;
- IV) симетрично, први министар и његов кабинет, независни су од председника у оној мери у којој су зависни од парламента, односно утолико што подлежу парламентарном поверењу или неповерењу (или обома), и у толико што им је неопходна парламентарна већина;
- V) структура са двојном влашћу полупрезиндецијализма омогућава различите равнотеже, као и променљива устројства власти унутар егzekутиве, само мора увек постојати „потенцијална аутономија“ сваке јединице или компоненте егzekутиве.¹³²

Сартори примећује једну истину по његовом мишљењу у вези са полупредседничким системом, с обзиром да је реч о „мешовитој форми, која никада није тако једноставна, како то може бити чиста форма. То што је дефиниција полупрезиндецијализма сложенија од дефиниције президентијализма, не треба с тога да чуди.¹³³ Сарторијеве критеријуме побројане у дефиницији, треба додатно разјаснити. Наиме, првим критеријумом дат је допринос уставноправној и политиколошкој науци, јер се одбацује искључив избор председника на директним, општим изборима, те је битно да избор не буде извршен само од стране парламента. Други критеријум представља актуелизовање Блонделовог концепта двојног вођства, који постоји сем у полупредседничким републикама, и у двојним монархијама и комунистичким системима.¹³⁴ Као проблем могу се поставити преостала три Сарторијева критеријума,

¹³¹ *op. cit.* str. 154

¹³² *op. cit.* str. 155

¹³³ *Ibid.*, str. 155

¹³⁴ Више о томе: J., Blondel, *Dvojno Vodstvo u suvremenom svjetu*, u: A., Lijphart, *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, Biblioteka, Politička misao, (prevela s engleskog B., Jakovlev), Zagreb, 1998, str. 154-155.

која дефинишу дуалну егзекутиву. Наглашавамо да овај писац, истиче да полупредседнички систем не може да буде смена председничких и парламентарних фаза, јер у полупредседничком систему, председник и кад је члан или припадник исте странке, односно коалиције странака, као и влада, не може владати сам. Међутим, занемарује се околност, да ни у председничком систему председник није апсолутно аутономан у владавини, иако је егзекутива формално и стварно моноцефална. Још увек су већински тачне мисли Харолда Ласког (Laski), да је тешко изводљива компарација америчког кабинета са идејом о кабинету која је у Европи везана за репрезентативну владу.¹³⁵ Председнику и те како у управљању Сједињеним Америчким Државама, помажу чланови кабинета. При том, за именовање највиших државних званичника, односно секретара, се тражи сагласност легислативе, јер „у процесу наименовања чланова кабинета, утицај председника је доминантан, али не и апсолутан. Самосталност председника се креће у одређеним оквирима.“¹³⁶ Дакле, и амерички материјални устав наводи на закључак да је председнику потребна влада као специфична трансмисија, преко које изржава вољу, а да чланови америчке „владае“ треба за своје именовање од стране председника да добију потврдан глас већине у сенату.

Односи између председника и владе (односно председничке администрације), нису исти у председничком и полупредседничком систему, али су веома слични, ако се узме у обзир садржај Сарторијевог трећег критеријума. Четврти критеријум: независност владе и премијера у односу на председника, због њихове зависности у односу на парламент, не постоји у председничко-парламентарном подтипу полупредседничког система, дефинисаном од стране Шугарта и Керија. По концепцији ових аутора, одређени број бивших совјетских република, сврставају се у полупредседнички систем, односно у његов јачи подтип – председничко-парламентарни. Међутим, по Сарторијевим гледиштима, када се одбаци Шугарт-Керијева типологија „као готово празна категорија, посуда у очајничкој потрази за садржајем“, ови системи се не могу узимајући у обзир материјални устав, сврстати у полупредседничке системе. То је из разлога што председник на пример у Руској Федерацији доминира политичким системом у таквој мери, да је простор за владу и премијера минималан, па систем више личи на председнички, него на полупредседнички. Усвајајући Шугарт-Керијеву дефиницију и типологију, полупредседничких система, не прихватамо Сарторијево мишљење, да без икакве двојбе треба превагу дати материјалном уставу, већ избаланисарном ставу – истанчане анализе и уставне норме и политичке праксе. Пети критеријум у Сарторијевој дефиницији полупредседничког система, израз је еластичне типологије у груписању држава у полупредседничке системе, јер концепцијски ни једна глава извршне власти није стављена на искључиво прво место, већ су могуће промене. Проучавање садржине Сарторијевог појма „аутономни потенцијал“, може да доведе до проблема, јер Сартори захтева да и формални и материјални устав буду у складу

Иначе, Блондел наводи пет најважнијих разлога за успостављање двојног вођства: „Први је последица постојања разних политичких интересних скупина, које ни један вођа не може надзирати сам и које морају бити заједнички заступљене на врху; други, који временом може довести до првога, потјече из потребе да се контролирају политичари изван владе (примјерице у скупштини). Трећи је разлог повезан за жељом да се земљом управља делотворније, док четврти потјече из потребе државног поглавара, да своме потенцијалном наследику омогући да се упозна с процесом одлучивања. И напоследјетку, двојно водство, може настати као последица да задржи дистанцу од „обичне политике.“ - *op. cit.* str. 157

¹³⁵ Н., Ј., Laski, *The American presidency*, The Universal Library, Grosset and Dunlop, New York, 1940, p. 70

¹³⁶ В., Špadijer, *Savremeno predsedništvo u političkom sistemu SAD*, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 112.

са његовим критеријумима, како би се одређена држава могла категорисати као полупредседничка. У коју категорију сврстати оне државе, где је одговорност премијера двострука – и председнику и законодавном телу. Аутономни потенцијал формално егзистира, јер је на челу владе премијер, а не председник, па обе главе извршне власти имају засебна тј. одељена овлашћења, али с друге стране председник по материјалном уставу је доминантан ако је парламент из различитих разлога немоћан да буде делотворни контролор владе. Засебна овлашћења шефа државе и председника владе у бифедалној егзекутиви могу да имају предности када и председник и премијер су из истог политичко-идеолошког фронта, односно да реше проблем подељених већина који постоји у председничком систему. Сартори је у полупредседничком систему, у раду: „Ни председнички систем, ни парламентаризам“ видео предности у односу на председнички. Овај писац је изнео многе критике на рачун председничког система (изузимајући донекле његов архетип Сједињене Америчке Државе) анализирајући његову применљивост у политичким системима Латинске Америке, где се није показао као делотворан по демократске институције. Чак и када председнички систем има врлина (с обзиром да има сличности са полупредседничким системом) „њих треба тражити у полупредседничком или квазипредседничком систему који се темељи на сегментираној власти (као што је случај у француској Петој републици), а не у подели власти.¹³⁷ Проблем са парцелисањем власти састоји се у томе што тој формули недостаје једноставност којом се одликује подела власти. Ипак, није на одмет прецизирати шта је „парцелисана власт“. Структура власти у којој премијер делује као премијер, може бити: 1. први изнад неједнаких, 2. први међу неједнакима, 3. први међу једнакима. То су формуле парцелисања власти којима се искључује могућност концентрисања власти у рукама једног човека, који би се могао означити као *primus solus*, као што је случај са америчким председником, чија влада није ништа друго до његов приватни кабинет. Те формуле су, међутим битно различите међу собом. Британски премијер је *primus* изнад неједнаких; то значи да он има одрешене руке да бира, именује и смењује министре који су му заиста подређени. Митеран (Francois Mitterand) је, истовремено, *primus* изнад неједнаких и *primus* међу неједнакима. Немачки канцелар је више *primus* међу неједнакима него међу једнакима. У обичном парламентарном систему, председник владе је *primus inter pares*, први међу једнакима, што значи да није нарочито *primus*.¹³⁸ Највиши руководиоца, страначки вођа, који суверено управља својим премијерским кабинетом (ми би додали и својим председништвом, дакле мислимо шире и на шефа државе у полупредседничком систему) је први изнад неједнаких. Како Сартори наводи, ту политичку личност није лако сменити гласањем у парламенту, с обзиром да се у њеним рукама налази судбина министара – постављање и смењивање са положаја. Такав политички субјект је изнад министара и он их стварно надвладава. Фаворабилна је позиција и првог међу неједнакима, који није или

¹³⁷ „Треба добро схватити да „полу“ уопште не подразумева да је реч о „типу режима који се налази на средокраћу дуж неког континуума“, како су то претпоставили Метју Соберг Шугарт и Џон М. Кери (Matthew Soberg Shugart, John M., Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge UP, 1992, 23). Семи је латински префикс, који је више од 2.000 година старији од наше представе о континууму! За жаљење је, по мом мишљењу, то што на темељу погрешног поимања Шугарт и Кери предлажу збуњујућу категорију »премијерског председништва«. - Ђ., Sartori, *Ni predsednički sistem, ni parlamentarizam*, u: *Politikološke teme* (urednik, M., Damjanović), Magna Agenda, Beograd, 2002, str.189 fusnota 12

¹³⁸ Ђ., Sartori, *Ni predsednički sistem, ni parlamentarizam*, u: *Politikološke teme* (urednik, M., Damjanović), Magna Agenda, Beograd, 2002, str.189

не мора бити партијски лидер, па и поред тога парламент је у отежаној позицији да га смени – не може да га обичним изгласавањем неповерења сменити. Очекује се останак првог међу неједнакима, када дође до смењивања од стране законодавне власти његових министара. „Коначно, први међу једнакима је председник владе који пада заједно са владом, који у владу обично узима „наметнуте“ министре и који има веома мало контроле над владом као тимом (било би заправо, прикладније ако бисмо владу описали као нетим чији сваки члан игра неку своју, посебну игру).“ Сартори није поборник класичне дихотомије система власти с обзиром да наводи да је важно „напоменути да формуле о којима је реч обухватају спектар аранжмана парцелисане власти који пресеца дихотомију председнички-парламентарни систем и подрива је у исти мах. Наиме, дата лествица показује да енглески премијер може управљати много ефикасније него амерички председник. То значи да се председничкој формули *primus solus* не може приписати никаква само њој својствена „врлина на плану управљања.“ Осим тога, лествица указује на то да побољшање не мора нужно следити ако се формула *primus solus* замени формулом *primus inter pares*. Заиста, од председника владе, који не може да контролише своје министре (зато што не може да их отпусти) и који чак нема одрешене руке приликом избора министара, не може се очекивати да стварно управља. Према томе постоје само две формуле парцелисања власти које „управљање чине изгледним“. То су: 1) први изнад неједнаких, 2) првим међу неједнакима. То је исто као да сугеришемо да су интересантни случајеви: полупредседнички системи (чији дијапазон иде од Француске до Финске), с једне стране, и премијерски системи (од Енглеске до Немачке), с друге стране.“¹³⁹ Ђовани Сартори износи још једно становиште у прилог полупредседничком систему јер овај „може поправити председнички и да су слично томе, полупарламентарни системи (ако могу тако да назовем канцеларску или премијерску формулу) бољи од чистих парламентарних.“ Он наводи да ли се у „спектру „мешовитих“ устројстава, за неко посебно залаже? Не. Најбољи је онај политички облик који се најбоље примењује у пракси. То је исто као да кажем да, у овој фази спора, контекст постаје суштински значајан. Кад кажем контекст, мислим, у најмању руку, на (1) изборни систем, (2) страначки систем и (3) политичку културу и степен поларизације.“¹⁴⁰ Наведени писац ипак на послетку признаје (и поред изношења против двају екстрема – чистог председничког и чистог парламентарног) да аргументи за полупредседнички систем нису нарочито јаки, а да његова позитивна оцена француског типа полупредседничког система је очигледно опрезна, сва изнета у маниру „можда“. Сматра да је у његовој тези најважније то „да нам највећу наду пружају мешовита решења, али се суштина, ако оставимо по страни наде, своди на то да морамо учинити све што је у нашој невеликој моћи да осигурамо да не идемо из једног у друго веће зло.“¹⁴¹

I.10. Теоријска конструкција Синди Скач о подтипovima полупредседничког система у пракси

Минималистички концепт полупредседничког система, чији је идејни творац – Роберт Елци, утицајан је у савременој политиколошкој литератури. На линији основних схватања Роберта Елција о полупредседничком систему у својим радовима, налази се и

¹³⁹ Ђ.,Sartori, Ibid, str.189

¹⁴⁰ Ђ.,Sartori, op.cit.str.190

¹⁴¹ Ђ.,Sartori, op.cit.str.197

англосаксонска ауторка Синди Скач (Skach). Она је у својој докторској тези: „Semi-presidentialism and democracy: Weimar Germany, the French fifth republic and Postcommunist Russia in comparative perspective“¹⁴², затим у монографији „Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic“¹⁴³ из 2005., и научним чланцима „A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament“, и „The newest separation of powers: Semipresidentialism“¹⁴⁴, анализира уставнополитичке системе једног историјског примера полупредседничког режима - Вајмарске Републике и земље која је данас архитип полупредседничког система - Француска V Република, односно полупредседничког система у посткомунистичкој Русији. У њеном инвентивном теоријском опусу, Скачова је формулисала три емпиријска подтипа полупредседничког система. Слаба тачка полупредседничког система, мишљења је Синди Скач, је додатна подела власти у односу на главну сепарацију власти на законодавну, извршну и судску власт. У полупредседничком систему, извршна власт се додатно дели на две независно легитимисане и уставно моћне институције: индиректно изабраног председника владе – премијера и непосредно изабраног шефа државе. Следећа особина која је по неким у ствари мана овог система власти је различита, неједнака легитимност шефа државе и председника владе, с обзиром на околност начина избора. Председник републике бира се путем непосредних избора од стране грађана, а премијер у законодавном телу добијајући

¹⁴² С., Skach, *Semi-presidentialism and democracy: Weimar Germany, the French fifth republic and Postcommunist Russia in comparative perspective*, University of Oxford, Ph. D. thesis, Oxford, 1999

¹⁴³ У монографији „Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic“ Синди Скач указује да је желела да полупредседнички уставни оквир уведе у дебату унутар уставног права и демократије и да демонстрира да је реч о систему јединственом по логици који је у комплексној вези са демократијом. Ауторка другачије размишља у односу на Аренда Лијпхарта и Мориса Дивержеа да полупредседнички систем није обична алтернација између председничког система и парламентаризма, као и да она не сматра да полупредседнички систем представља као што мисле Шугарт и Кери низ уставних типова. Она наводи да је полупредседнички режим један тип система са три квалитетно различита из избора генерисана подтипа и да се трудила да покаже када и како тензије које су инхерентне полупредседничком систему могу да прерасту у конфликт и зашто оне могу да прерасту у предвидљиве конеквенце за демократију. – Више о томе: С., Skach, *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2005, pp.119-120

¹⁴⁴ Синди Скач у раду „*The newest separation of powers: Semipresidentialism*“ вели да он настаје као реакција на чланак Бруса Акермана (Ackerman) „*The New Separation of Powers*“, (Harvard Law Review, 633/2000). Скачова указује да је професор Акерман противан такозваном извозу америчког модела поделе власти у остатку света, те да је боље преферирати такозвани ограничени (constrained) парламентаризам који је примењен у земљама попут Немачке и Јужне Африке. Акерман тако указује да су од 1989 (од пада берлинског зида), амерички правници постали знатно ватреније присталице примене америчког конституционализма у другим уставним системима. Скач указује да су писци који подржавају Акерманово мишљење да је председнички систем као уставни дизајн у новим демократијама слављен или пак рационализовани парламентаризам који би више требало новим уставима инаугурисати у ствари нису у праву. Преглед нових демократских политичких система у свету указује да као уставни модел није прихваћен ни председнички систем ни ограничени парламентаризам за који се залаже Акерман. Уместо тога наводи Скач „прихваћен је полупредседнички нетеоретизован уставни тип најчешће повезиван са Француском V Републиком. Овај уставни модел комбинује непосредно изабраног шефа државе са председником владе који је одговоран непосредно изабраној легислатури, чиме се модел концептуално и аналитички разликује од две главне врсте уставних типова које постоје у свету данас.“ - С., Skach, *The newest separation of powers: Semipresidentialism*, International Journal of Constitutional Law, 1/2007, p.93. Скачова даје минималистичку дефиницију полупредседничког система, која садржи два елемента: непосредни избор председника и одговорност владе пред законодавном влашћу. Тиме је Синди Скач на истој линији као и Роберт Елци.

подршку парламентарне већине. Председник поседује изразито висок степен аутономије, правилније речено – независност у односу на парламент за разлику од премијера и владе, који зависе од подршке већине у законодавном телу. Полупредседнички систем, као и други модели власти не поседује имуност на ауторитарне тенденције, које могу да га трансформишу у уставну диктатуру. Та погубна метаморфоза, доживела је своје оживотворење у Вајмарској Немачкој. У дужем временском интервалу коришћење уредби са законском снагом, распуштање парламента, расписивање референдума без консултације неког другог уставног чиниоца, усмерава сву власт ка једном центру политичке моћи, односно предаје је у руке једне личности – председника републике. То се посебно односи на председничко преузимање овлашћења од законодавног тела. Дакле, „ситуација у којој извршна власт у тешким временима широко користи ванредна овлашћења и уредбе са законском снагом,¹⁴⁵ пример је уставне диктатуре. Не дајући поделу с обзиром на уставна овлашћења, Скач ствара своју лепезу емпиријских подтипова полупредседничких система. С обзиром на однос председника према парламентарној већини у овој типологији разликују се три подтипа полупредседничког система: 1) консолидована већинска власт; 2) подељена већинска власт; 3) подељена мањинска власт. Врсте власти (консолидована, подељена и мањинска), последица су парламентарних и председничких избора, где оба имају карактер непосредности.

Први подтип – консолидована већинска власт, јавља се у ситуацији када су председник републике, председник владе и парламентарна већина иста политичка опција. Та већина је постојала у најдужем периоду V Француске Републике, као и данас али и у Руској Федерацији за време мандата председника Путина и Медведева. Ради се о варијанти полупредседничког система, где Синди Скач каже да је по среди „уставни подтип који највероватније смањује тензије својствене полупредседничком систему с обзиром да иза премијера стоји парламентарна већина, а да је председник члан странке која припада тој истој већини. Законодавна већина повећава шансе да ће владе бити трајније и стабилније, које заузврат властима нуде већи временски оквир за остваривање њихових политичких програма путем обичних закона (за разлику од саме извршне власти која то мора да чини путем уредби). Са председником и премијером који су подржани од стране исте већине у парламенту, вероватноћа да ће ова два руководиоца имати исту платформу и да ће сарађивати да је остваре је максимална. Овај конституционални подтип није имун на конфликте између или унутар грана власти, ако су председник и премијер из различитих партија или различитих фракција исте већине, односно ако је неслагање између личности постојало и раније, сукоби ће се наставити. Ипак институционални конфликти између руководиоца су логично чешће појаве и имају веће последице по демократску уставност, када не постоји законодавна већина или где се председничка и законодавна већина не поклапају. Консолидована већинска власт, је дакле, најмање ризику склон подтип полупредседничког система, из угла демократског гледишта, јер је потенцијал за институционалне конфликти сведен на минимум.¹⁴⁶

Други подтип постоји када је председник супротне политичке опције у односу на владу и њеног вођу-премијера и наравно владину парламентарну већину. Примери за овај подтип полупредседничког система су периоди кохабитације: у Француској (1986.-1988., 1993.-1995., 1997.- 2002.), или у Румунији за време владавине председника Басескуа, односно данас под председништвом Клауса Јоханиса (од победе на председничким

¹⁴⁵ С., Skach, *The newest separation of powers: Semipresidentialism*, op.cit.p.99

¹⁴⁶ С., Skach, *The newest separation of powers: Semipresidentialism*, op.cit.pp.101-102

изборима децембра 2014. до новембра 2015., односно оставке премијера Понте, и именованја председника прелазне Владе до нових избора Дачеана Чолоша). Подељена мањинска власт – трећи емпиријски подтип полупредседничког система, је по мишљењу ове ауторке највећа опасност за демократију. Разлог те опасности произилази из околности да се на супростављеним позицијама налазе с једне стране, шеф државе, премијер и влада, а с друге стране парламентарна већина. Подељена мањинска власт, је комбинација по ефекту потенцијално најпроблематичније врсте президентијализма – подељене власти са извесно најпроблематичнијом врстом парламентаризма – мањинском владом. „У овом подтипу, ни председник ни премијер, било која странка или коалиција не ужива суштинску партијску већину у законодавном телу.“¹⁴⁷ Поредићи институционалне почетке руског полупредседничког система са француским, Скачова је заједно са Тимоти Колтоном (Colton) у коауторском раду: „A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament“, констатовала да је руски полупредседнички систем у том периоду био најконфликтнији подтип – управо подељена мањинска власт и да је она обележила у овој земљи прву посткомунистичку деценију. Важно је нагласити да за разлику од француских председника, Јељцин, никад није уживао у консолидованој и председничкој и парламентарној већини. Када је 1998. – 1999. године, премијер који је био на левој линији Јевгениј Примаков био близу да оформи парламентарну већину, „друга глава те дуалне егзекутиве пресекала га је прерано. Оваква председничко-премеријска динамика структурирана уставом, радила је против демократије, шаљући негативну поруку онима који су били вољни и способни да оформе прихватљиве партијске већине.“¹⁴⁸

Када већ подељена мањинска власт представља опасност за демократију и за стабилност извршне власти, како је онда неутралисати, односно избећи? По Синди Скач, то је могуће ако постоји стабилна већина у парламенту и шеф државе који је интегрални део страначког система. Скач у поменутом коауторском раду са Колтоном, предлаже да је за Русију као и друге крхке демократије које пате од неприлика полупрезидентијализма да промисле о свом институционалном оквиру. Конституционалне и *de facto* промене у Француској, али такође у Пољској и Португалу, додатно испиришу овај закључак. За Русију по мишљењу аутора највећа шанса за редуцирање конфликта у контексту полупредседничког система била би да следе португалски и пољски пример и лимитирају овлашћења председника. Тиме би се полупредседнички систем у Русији парламентаризовао.¹⁴⁹ Синди Скач је у својој теоријској конструкцији емпиријских подтипова полупредседничког система пошла од уставних карактеристика и уставне дефиниције. Међутим она није довела у јасну везу подтипове овог институционалног модела у пракси са уставним нормама. Тиме је ослабила своју теорију, јер с једне стране инсистира на функционисању уставног система у политичком животу, али не објашњава колико уставна норма утиче на то функционисање. Определељујући се за минималистичку дефиницију чији су конститутивни елементи непосредан избор председника републике и постојање владе и премијера одговорних парламенту, дакле изузимањем елемента о значајним председничким овлашћењима занемарила је управо узрок конфликта на релацији председник – премијер. Председник у полупредседничком режиму је моћан институционални фактор, истинска глава у бичефалној извршној власти и због ширине

¹⁴⁷ С., Skach, *The newest separation of powers: Semipresidentialism*, op.cit.p.103

¹⁴⁸ Т.,J., Colton, С., Skach, *A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament*, Journal of Democracy, no.3 July 2005, p.117

¹⁴⁹ Т.,J., Colton, С., Skach, op.cit.p.124-125

овлашћења која нема председник у парламентаризму, па му уставни прерогативи дозвољавају актуелну улогу у сва три подтипа полупредседничког система о којима пише Синди Скач, што она није довољно нагласила.

I.11. Оспоравања полупредседничког система као категорије *sui generis* и схватања да је реч о варијанти парламентаризма, односно, председничког система

Дивержеова концепција полупредседничког система као посебног типа организације извршне власти није у теорији прихваћена са апсолутном већином, већ постоје правци који је оспоравају, сматрајући да је полупредседнички систем само вид организације власти, који има и парламентарне и председничке елементе. По тим теоријама, полупредседнички систем нема карактеристична обележја, која би га сврстала у потпуно нов институционални модел уређења егzekутиве. Тако се схватања која му негирају особеност, базирају на објашњењима да је од председничког система позајмио непосредни избор председника државе на фиксно одређени мандат, а од парламентарног система формалну повезаност законодавне и извршне власти, што као последицу има овлашћење парламента у избору и опозиву владе. Наведеним конститутивним елементима, класичних председничких и парламентарних система, додат је трећи елемент а то је дуална извршна власт. Двојну извршну власт у полупредседничком систему деле шеф државе и председник владе. Дуална или истински бицефална егzekутива, постала је главна дистинкција овог система организације извршне власти у односу на изворни парламентарни систем, какав на пример постоји у Уједињеном Краљевству, односно чисти председнички систем у Сједињеним Америчким Државама. И док код писаца који оспоравају полупредседничком систему својство да је категорија *sui generis*, постоји јединственост у тој негацији, не постоји сагласност око тога у који систем власти полупредседнички систем треба сврстати. Мишљења су подељена у два теоријска правца. Први правац почива на тврдњама да је полупредседнички систем модификовани вид парламентаризма, а друга школа мишљења сматра да је полупредседнички систем по својој природи у ствари вид председничког система.

I.11.1. Полупредседнички систем као облик парламентаризма, односно, председнички режим (полупредседнички режим - нови парламентаризам или председнички систем?)

Теоријски правац који оспорава аутономност полупредседничком систему као новом типу извршне власти, је онај који га посматра као подтип, или вид парламентаризма. Међу ауторима који полупредседнички систем посматрају само као облик парламентаризма, убраја се и хрватски уставописац и професор уставног права Смиљко Сокол. Реч је о уставном правнику који је главни креатор хрватског Устава из 1990. године, а у делу хрватске стручне јавности се сматра да је успостављен модел полупредседничког система власти¹⁵⁰. Међутим, Сокол одриче оригиналност

¹⁵⁰ У ствари у Хрватској је полупредседнички систем био у уставној стварности у првом „десетлећу“ независности ове бивше југословенске републике. Мирјана Касаповић наводи да је у периоду од „1990. до 2000., хрватски политички систем поседовао све особине полупредседничког система доследно Дивержеовој

полупредседничком систему и сматра да је он само варијанта парламентарног система. У историјском развоју парламентарног система, Сокол наводи неколико периода тог развоја: ограничену монархију, орлеански парламентаризам, парламентаризам поремећене равнотеже у корист законодавне власти¹⁵¹, те парламентаризам поремећене равнотеже у корист извршне власти. Полупредседнички систем је у ствари само један вид парламентарног система, који се развијао на његовом историјском путу. Сокол наводи да и код полупредседничког, као и код чистог парламентарног система „влада произилази из парламентарне већине и одговорна је парламенту, а такође на њен приједлог, у случају кад јој парламент, односно дом, коме је одговорна изгласа неповјерење, државни поглавар може распустити парламент, односно дом. Осим тога, као и код чистог парламентарног сустава,¹⁵² државни поглавар политички је неодговоран и у полупредседничком суставу. Једина разлика јесте што се тиче института супотписа аката државног поглавара од председника владе, односно владе. Док код чистог парламентарног сустава, сваки акт државног поглавара мора бити супотписан, код полупредседничког сустава институт супотписа је само изнимка. Према хрватском Уставу, председник Владе супотписује акт председника Републике о распуштању Заступничког дома Хрватског сабора, и акт којим на приједлог Владе расписује референдум о приједлогу промене Устава или о другом питању за које држи да је важно за неовисност, јединственост и опстојаност Републике. Из претходне рашчламбе слиједи закључак да је моделски уставноправно унутар чистог парламентарног и полупредседничког сустава однос законодавне и извршне власти истоврстан. Разлика је, међутим, у односима унутар извршне власти, између председника републике и владе. Док је, како је већ истакнуто, влада, а унутар ње напосе њен председник, у чистом парламентарном суставу, не само темљни, већ функционално и једини орган извршне власти, па је она с тога само номинално дуалистичка, а стварноправно монистичка, у полупредседничком суставу, оба тјела извршне власти имају и правно и збиљски уставне овласти, а при том су овласти председника републике веће и одлучујуће, што га чини и уставно и политички моћнијим од владе.“¹⁵³ Анализирајући историјске облике парламентаризма, Смиљко Сокол износи став да је орлеански парламентаризам институционална претеча полупредседничког система у монархијском облику владавине, „јер је унутар њега влада била двоструко одговорна монарху и парламенту, а монарх је као самостални орган обављао послове извршне власти, везане уз војску и међународне односе. Уставни модел орлеанског парламентаризма био је, уз само мале преинаке, примјењен у оквиру републиканског облика владавине у Њемачкој Вајмарским уставом из 1919. године. Будући да је председник Рајха био непосредно биран, а да му је канцелар (председник владе) био, уз

дефиницији тог термина. У ствари, током овог времена могло би се рећи да је Хрватска имала председника са „поприлично значајним овлашћењима“. Уставном реформом од 2000., председник је изгубио кључна овлашћења и готово једногласно је мишљење хрватских политиколога да је полупредседнички систем замењен парламентарним. Истовремено, директан избор председника је задржан и Хрватска може бити класификована као полупредседничка држава ако усвојимо минималистичко схватање овог термина.“- М., Kasapović, *Semi-presidentialism in Croatia*, in: *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, (R., Elgie, S., Moestrup, eds.) Manchester University Press, Manchester and New York, 2008, p.51

¹⁵¹ Више о томе: S., Sokol u: B., Smerdel, S., Sokol, *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 356-358

¹⁵² Сокол наводи на једно присутно мишљење у Хрватској у првој деценији примене устава, а то је: „да је у чистом парламентарном суставу председник републике политички одговоран парламенту. Ово апсолутно неточно мишљење, које је врло често један од темељних аргумената за тражење промјена Устава, увођењем чистог парламентарног сустава, такође је дио ширег објашњеног.“

¹⁵³ S., Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, Politička misao, 3/1992, str. 12

одговорност Рајхстагу, одговоран, овај сустав можемо сматрати, не само претечом, већ и првим примјером примјене полупредсједничког сустава. Притом је занимљиво с аспекта разматрања и оцењивања, да ли је полупредсједнички сустав једна од варијаната парламентаризма, или од парламентаризма битно различит сустав устројства власти, да је овај сустав без изминке у уставноправној и политичкој доктрини одређиван, а и данас се то чини, као парламентаризам, најчешће, да би се истакла његова особеност, сназивом вајмарски парламентаризам.¹⁵⁴ Сокол сматра да на терену политичке праксе важна особина због које се полупредсједнички систем може сматрати једним од видова савременог парламентарног система поремећене равнотеже у корист извршне власти, јесте та, да је председник републике преко владе посредно одговоран законодавном телу. Овај хрватски уставни правник, мишљења је да би председник републике у полупредсједничком систему заиста могао бити знатно аутономан и политички моћнији орган извршне власти од владе, није довољно да има само изворни легитимитет, који потиче од непосредног избора од стране грађана, већ је неопходно постојање троструког политичког консензуса. Први вид опште сагласности у политичкој пракси треба да постоји између владе и већине у парламенту, други консензус треба да буде постигнут између председника републике и владе, с обзиром да је влада по његовом мишљењу одговорна и председнику републике и парламенту. Међутим, да не би дошло до узајамног потирања та два вида консензуса, потребно је да постоји трећи консензус. Ради се о постојању подударних воља председника и парламентарне већине. Када се те воље мимоиђу, односно кад председник републике не ужива подршку већине у парламенту, тада се полупредсједнички систем у пракси преображава у чисти парламентарни систем. Сокол је ипак делимично у праву. Узимајући у обзир политичку праксу Француске V Републике у периодима кохабитације, не би се могли у потпуности сложити да је политичка сцена наликовала чистом парламентарном систему, иако је нестао троструки консензус. То поткрепљујемо тврдњом да председник Француске V Републике има резервисани домен, односно овлашћења, која му дозвољавају да у одређеним областима друштвеног живота буде активна глава извршне власти. С друге стране, Сокол је у праву када тврди да степен концентрације овлашћења и политичке моћи унутар извршне власти зависи, без обзира на уставни модел и институционални оквир чистог парламентарног или полупредсједничког система, пре свега од страначке конфигурације. „Ако унутар парламента једна странка располаже већином (по правилу у двостраначком парламентаризму), или ако између изборних раздобља у парламенту постоји чврста коалиција (већински парламентаризам), па влада збиљски не може пасти у парламенту, као што се стварно у њему и не бира, већ се бира и пада на изборима, нужно мора доћи до поремећаја равнотеже између законодавне и извршне власти, а у корист извршне. Таква ситуација је готово правило у сувереним демократијама, а и у онима у којима већински парламентаризам још није у целини преовладао (примјерице у Италији и Данској), тенденцијски се сигурно развија у том правцу. Темелни је узрок томе што законодавно тјело (парламент) у сувереним увјетима, без обзира на обележја политичког сустава и уставног модела устројства власти, не може никако због технологије процеса доношења опћих правних аката и политичких одлука бити радно тјело, које примарно одлучује. Збиљски се функција парламента нужно своди само на политички надзор и правно организирање дјеловања тјела извршне власти.“ Сокол даље констатује да је „једина разлика између чистог парламентарног сустава који функционира као двостраначки, или већински парламентаризам и полупредсједничког

¹⁵⁴ S., Sokol, op. cit. str. 13-14

сустава, у којем постоји описани троструки консензус, само у томе што унутар чистог парламентарног сустава, највише збиљских овласти и политичке моћи има влада, а унутар владе њезин председник, док унутар полупредседничког сустава и једно и друго има председник републике.¹⁵⁵ Смиљко Сокол указује на однос између чистог парламентарног система вишестраначког типа, кога карактерише нестабилност страначких коалиција, које могу да доведу до већинског парламентаризма, односно парламентаризма истински поремећене равнотеже у корист парламента, и полупредседничког система, где не постоји троструки консензус, а ни стабилна страначка већина у парламенту, што све доводи до брисања разлика између два система. Међутим, Соколове тврдње не могу се прихватити без критичких опаски. Поставља се као питање да ли постоје само мале разлике између полупредседничког система и чистог парламентарног система, које не утичу на то, да се полупредседнички систем може карактерисати као систем власти, *suī generis*? Круцијална особина полупредседничког система јесте дуална извршна власт, коју чине шеф државе односно председник републике, и челник владе односно премијер. Да би се председник републике могао сматрати стварном главом извршне власти, мора бити изабран по правилу на непосредним изборима, дакле, имати легитимитет изједначен са легитимитетом парламента и уз то поседовати значајна уставна овлашћења. Парламентарни систем обележава само привидна бицефална егзекутива, она је у суштини јединствена, а главни центар политичке моћи налази се у влади, док је примарни и најважнији одлучилац, односно централни доносилац одлука премијер. У парламентарном систему председник се бира, што је ситуација природнија овом систему власти у парламенту или непосредно од грађана, али нема значајна уставна овлашћења или их не користи, што може бити последица уставног обичаја, па је онда институција председника републике углавном церемонијална и сведена на реченицу, која се може срести у многим уставима да председник представља државу у земљи и иностранству. Наведене разлике између полупредседничког и чистог парламентарног система (у Соколовом теоријском речнику), наводе на размишљање да ли између два система постоје мале разлике? Када је структура извршне власти, тако уставно конструисана да поседује особине и председничког и парламентарног система уз неминовне варијације, које могу приближити у одређеним периодима живота политичког система, президентијализму, односно парламентаризму, да ли би се онда могао полупредседнички систем сматрати и варијантом председничког система? Институционално порекло полупредседничког система је у француском парламентаризму поремећене равнотеже у корист законодавне власти, у смислу да су норме новог Устава из 1958., писане за време IV Републике, а да је последњи председник Владе претпоследње Француске Републике био први председник V Републике. Историјски примери полупредседничког система као што је Вајмарска Немачка по Уставу из 1919. године, односно Финска, по Уставу из исте године, показују да је овај систем власти настао у специфичним околностима, које се не базирају на парламентарној прошлости, већ на моментима, где су релевантна питања била стварање државе, као што је случај са Финском, односно преображај из монархијског облика владавине у републикански, што је била ситуација у Немачкој. У одређеном броју земаља Европе, које су некад припадале социјалистичком блоку, полупредседнички систем је успостављен управо после рушења блоковске поделе света, односно краха комунизма. У овим случајевима, полупредседнички систем је настао после пада ауторитарних, а у неким случајевима чак и

¹⁵⁵ S., Sokol, op.cit.str.15-16

тоталитарних режима, које је карактерисало начело јединства власти. Дакле, полупредседнички систем у бившим социјалистичким државама Европе, није настао као сукцесор чистог парламентарног система. Соколово схватање да је истоветни политички живот, односно политичка пракса особеност и полупредседничког и чистог парламентарног система, не одговара истини, управо када се анализира политичка пракса оних земаља које имају полупредседнички систем. Шеф државе у полупредседничком систему, је моћнији у односу на класичног парламентарног председника републике. У Руској Федерацији председник у толикој мери доминира егзекутивом, да има аутора који овај систем власти по моћи председника сматрају јачим од председничког, а називају га хиперпредседнички систем, односно суперпредседнички. И кад би се прихватило схватање да је полупредседнички систем подтип парламентарног система, не би смеле да се занемаре разлике на које указује тумачење уставних норми, парламентарног и полупредседничког система у вези са институтом премапотписа. Наиме, у чистом парламентарном систему, институт премапотписа председникових аката је правило, док је овај институт изузетак у полупредседничком систему. Соколова схватања могу се узети као тачна, ако се анализира хрватски систем власти у првој деценији живота Устава, када је тај систем био председничко-парламентарни подтип полупредседничког система. Међутим, остала схватања овог уставног правника не би могла да се узму као опште особине за полупредседнички систем, већ само за организацију извршне власти у Хрватској у једном временском раздобљу које је поменуто. Соколу је познато схватање Мориса Дивержеа у његовој књизи „*Echec au roi*“ о постојању републиканских монархија односно институционалног устројства полупредседничког система у уставима Ирске из 1937., Исланда из 1944., Финске 1919., Аустрије из 1929., Француске из 1958., и Португала из 1976. Међутим овај уставни правник их класификује као „низ сувремених парламентарних западноевропских демократија у којима председника републике не бира парламент, већ га непосредно бира бирачко тјело народа. Но међу свима њима само у Француској Председник Републике и уставно и политички има специфичан положај унутар организације власти у смислу да значајније одступа од класичног обрасца положаја шефа државе у парламентарном систему. Штовише, управо се кроз положај Председника Републике и снажење његових уставних функција у Француској Петој републици уставно обликују и политички развијају карактеристике специфичног парламентаризма поремећене равнотеже у корист егзекutive који се често назива и полупредседничким системом.“¹⁵⁶ Ни са овом констатацијом Сокола се не можемо сложити у потпуности, јер од држава из Дивержеове лепезе западних демократија специфичан положај председника није само особеност француске политичке праксе и уставног текста. Анализа уставних норми и њихово оживотворење у политичкој збиљи, показују да и у Финској и у Португалу председник није имао само церемонијалне функције ни истоимену улогу у политичким процесима, већ је био активни судеоник чак и доминантан фактор у политичкој арени, као у периоду Кеконенове владавине у Финској (што ће на наредним страницама бити приказано). На послетку, примећујемо да је професор Сокол близак мишљењима у француској уставноправној и политиколошкој теорији, која остају верна класичној дихотомији система власти на парламентаризам и председнички систем.

У француској теорији такође се налазе схватања која негирају трихотомну класификацију система поделе власти. Полупредседнички систем је у последње две

¹⁵⁶ С., Сокол, *Парламентарни систем*, у: *Два века савремене уставности*, Српска академија наука и уметности, (уредник М., Јовичић), Београд, 1990, стр. 420

деценије доживео значајна признања у уставној и политиколошкој теорији, међутим и даље су значајни правци по којима сви постојећи демократски политички системи могу да се поделе или на парламентарне, или на председничке, са изузетком Швајцарске. Дивержеова плејада полупредседничких система од стране појединих аутора из његове домовине, сврстава се у парламентарне системе. Неспоран елемент Дивержеове дефиниције полупредседничког система, представља одговорност владе пред парламентом. Тако Филип Лово сматра „да је полупредседнички режим само варијанта укључена у општу категорију парламентарних режима, као што је то био класични дуалистички парламентаризам. Парламентаран, зато што је влада одговорна, полупредседнички режим се, давањем искључивих права председнику уопште не разликује од режима у којима се председник бира општим гласањем. То је случај Исланда, како смо приметили, али и Аустрије и још пре Ирске, где су ретка искључива права председника мања од на пример, немачког председника. Та се примедба, међутим, не може супроставити главним режимима који илуструју теорију: Вајмарска Република, Финска, V Република и Португал. Али битна критика појма полупредседничког режима је темељнија. Сам израз рађа двосмисленост, не зато – како пише Морис Диверже – „што изгледа наводи на закључак да шеф државе у том режиму има мању моћ него у америчком председничком режиму,“ већ зато што ствара исту, већ поменути, забуну између овога и свих режима који спадају у парламентарне, а заједничка им је црта, у крајњој анализи, избор шефа државе општим гласањем. Тако полупредседнички режими представљају, у оквиру парламентаризма, скоро исту толику формалну категорију, колико и парламентарне монархије, и исто су толико страни уставном моделу председничког режима, колико су те монархије далеко од монархије у правом смислу речи.“¹⁵⁷

Мари-Ан Коанде (Cohendent) није поборник засебног постојања полупредседничких система. Као и Диверже ова професорка уставног права, додуше у класификацији парламентарних режима а не полупредседничких, полази од анализе уставних текстова. Коанде је мишљења¹⁵⁸ да постоје моно-репрезентативни парламентарни режими у којима шеф државе није изабран на директним општим изборима. Велика Британија, уставна парламентарна монархија и Италија парламентарна република, примери су моно-репрезентативних режима, пошто је парламент једини орган кога бира народ. Режими у којима је председник изабран на општим директним изборима, Коанде квалификује као би-репрезентативне. После овако учињене поделе на две категорије режима, француска ауторка их даље дели на две подкатегорије, спрам питања: да ли је влада одговорна пред шефом државе или та одговорност не постоји? Она дакле именује дуалистичким режимом само онај у коме постоји двострука одговорност владе и пред парламентом и пред шефом државе – председником републике. Монистички режим је онај где је влада одговорна само легислативи. Дакле нашли смо се у присуству четири под-категорије: монистички моно-репрезентативни парламентарни режим (поменути примери: Уједињено Краљевство и Република Италија); дуалистички моно-репрезентативни парламентарни режими (као што је Јулска монархија у Француској, уобичајено квалификована као дуалистички или орлеански парламентаризам); монистички

¹⁵⁷ Ф., Лово, *Велике савремене демократије* (превела с француског И., Павловић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 1999, стр.121

¹⁵⁸ Своју типологију парламентарних режима Мари-Ан Коанде, износи прво у докторској дисертацији: *L'épreuve de la cohabitation*, thèse, Lyon III, 1991., а затими у књизи: М., А., Cohendent, *La cohabitation, Leçons d'une expérience*, PUF (coll. Recherches politiques) 1993.

би-репрезентативни режими (примери за то су: Финска, Исланд, Француска и Ирска); Вајмарска Немачка, Португал и Аустрија су примери дуалистичких би-репрезентативних парламентарних режима. Из наведених примера видимо да Коанде на крају ипак сврстава Француску у монистички парламентаризам, са двоструким изражавањем народне воље. У теорији је примећено да анализа коју је спровела Мари-Ан Коанде а која је подвргнута блажој критици „може бити прихватљива ако се смести, као што је то она урадила, у јединствени оквир законодавне анализе институција чак и ако се можемо запитати какав је на крају конкретан интерес ових суптилних разлика за боље схватање сличности – разлика? Другачије је ако прихватимо стратешку анализу институција, какву је могао да развије Диверже, Ведел или Дијамел, а која омогућава испитивање институција уграђујући у њих политичке реалности.“¹⁵⁹

У немачкој теорији сличног става о правној природи власти која је успостављена Уставом из 1958. године, у Француској V Републици, мишљења је и Клаус фон Бејме (Beume). Он наводи да је уставни оквир Француске V Републике ближи парламентарном у односу на аутентични председнички систем. Јака извршна власт у Француској по Бејмеју, реакција је на парламентарни систем III и IV Републике. Де Голове конституционалне идеје блиске Каре де Малберовим и касније развијене од Мишел Дебреа, прво су представљене у чувеном говору у Бајеу, 1946. године, али нису прихваћене од политичке већине, када је успостављена IV Француска Република. Међутим, де Гол је своје идеје успео да промовише у институцијама V Републике, после колапса IV Републике. Нови систем који је рођен, од Дивержеа је проглашен полупредседничким. Међутим, Бејме наводи „да и поред свог имена јасно је да је овај систем само подтип парламентарног“¹⁶⁰, иако постоји двострука одговорност владе и парламенту и шефу државе – која је постојала и у конституционалним монархијама, као што је био режим Луја Филипа. Бејме сматра да, де Гол нови систем није ипак био тако нов, већ да се својевремено развио у републиканском типу уставног режима из 1848. године, мислећи на II Француску Републику, а касније успостављен и Вајмарској Републици 1919. године и Финској. Овај писац одриче полупредседничком систему карактер мешовитог типа. Чак није ни трочетвртински председнички систем, који је Јељцин покушао да развије. Додуше, Бејме признаје да је Морис Диверже био први који је класификовао уставну норму и институционалну реалност о вези између председника изабраног од стране народа и већине у легислативи. Грубо, три су типа полупредседничких система у којима је председник више моћан *de facto*, него *de jure*, као у Француској и за време Вајмарске Републике; затим системе у којима је председник и *de facto* и *de jure* моћан, као у Финској и Португалу и на крају на системе у којима је реална моћ председника испод нивоа његових уставних компетенција, као у Аустрији и Исланду. Бејме ипак није оспорио могућност да полупредседнички системи треба да егзистирају као засебна категорија унутар парламентарних система. Он наине, разликује чисте парламентарне системе, полупредседничке системе (подтип парламентарних система) и председничке системе.¹⁶¹

Винфрид Стефани (Steffani) је у немачкој уставној и политиколошкој теорији, представник теоријских усмерења којима је заједничко да је полупредседнички систем

¹⁵⁹ F., Frison-Roche, *Le modèle semi-présidentiel – comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant Bruxelles, 2005, p.36

¹⁶⁰ K. von Beyme, *Parliamentary Democracy – Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, Palgrave Macmillan, 2000, p.11

¹⁶¹ K. von Beyme, *Ibid*, p.12

модификован облик парламентаризма. Традиционална дихотомија извршне власти на парламентаризам и председнички систем није демонтирана појавом полупредседничког система у научним радовима као новог институционалног решења који је прво заживео у пракси. Два система се разликују у једном круцијалном моменту, праву на опозив владе а које има само парламент, односно законодавно тело у парламентаризму. Немачки писац сматра да систем власти у којем влада зависи од поверења парламента, може се назвати парламентарним системом. Овај писац је у својим радовима ипак уочио да постоје разлике између типова парламентаризма. Тако постоји „парламентарни систем са хегемонијом председника,¹⁶² уколико је влада одговорна и парламенту и председнику државе. Различити видови права на основу којих парламент може да опозове владу, Стефани препознаје у политичкој пракси Вајмарске Републике и V Француске Републике. У Вајмарској Немачкој – примеру „председничког парламентаризма“¹⁶³, влада је могла да буде опозвана када јој поверење ускрате парламент и председник државе. У V Републици закондано тело може да опозове владу у свако доба, а председник то може да учини само у ситуацији када постоји формални захтев премијера. Анализирајући два типа полупредседничког система, Стефани сматра да с обзиром да је парламент задржао уставно право да опозове владу, ови системи су само варијанте парламентарног система. Немачки аутор негира посебне особине полупредседничког система, које би га могли сврстати у категорију *sui generis*. Анализирајући политичке системе Велике Британије, САД–а и Француске, на сличној линији размишљања као Стефани је и немачки политиколог Јирген Хартман (Hartman). Он вели: „Полупредседнички сустав власти, који је разматран на примјеру Француске, врло је близак констелацији парламентарног сустава власти. Ако жели наступити као политички вођа, председнику су потребне поуздане већине за владу, која је одана њему. Ако није тако, не преостаје му ништа друго до повући се у улогу државног поглавара који, као и у „чистоме“ парламентарном суставу власти, учинковито владање препушта влади одговорној само парламенту. Ако влада и парламентарна већина признају председника као водећу фигуру, значење владе срозава се на ступањ, који није познат у чистоме парламентарном суставу власти. Владина већина, тј. повезаност владе и парламентарне већине је *efficient secret* и полупредседничког сустава власти.“¹⁶⁴

Карл Левенштајн (Loewenstein) је био утицајан представник правца, који оспорава да је полупредседнички систем категорија *sui generis*. Он је сматрао да уставна демократија има следеће видове: непосредна демократија, скупштински систем, парламентарни, председнички и директоријални систем власти швајцарског типа. Парламентарни систем је по Левенштајну најпроширенији вид уставне демократије. Он је једини органски и искуствено настали тип власти, за разлику од скупштинског и председничког система, који су производи политичке теорије. Парламентарни систем је по Левенштајну, систем који тежи интеграцији владе у парламент. Француска V Република у радовима овог писца, сврстана је у парламентарне системе. Њен парламентаризам од Левенштајна добио је епитете ограничени, дисциплиновани односно развлашћени. Разлог

¹⁶² W., Steffani, *Pluralistische Demokratie*, Laske Budrich, Opladen, 1980, s. 130

¹⁶³ W., Steffani, *Semipräsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4/1995, s. 639

¹⁶⁴ J., Hartman, *Politički sustavi Velike Britanije, SAD, i Francuske – parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*, (prevela M., Kasapović) *Politička kultura*, Zagreb, 2006, str.173

да француском парламентаризму подари овакве епитете па чак и атрибут „кастрирани“¹⁶⁵ по Левенштајну лежи у смањеној моћи парламента, у корист шефа државе, који је један од актера дуалне извршне власти и има посебна уставна овлашћења. Левенштајн није веровао у демократску будућност Француске V Републике, сматрајући да овај систем може пре да уплови у ауторитарне воде, него да буде заоденут демократским рухом. Ипак, није био децидан у прорицању аутократске будућности Француске. Сматрао је да ако се Де Голов пројекат покаже успешним, постоји реална могућност да се организација извршне власти V Француске Републике трансформише у нови систем власти.

Израелски политиколози Аврам Брихта (Brichta) и Јаир Залмонович (Zalmonovitch) припадници су мањинске школе мишљења која заговара став да је у Француској успостављен Уставом из 1958. године, председнички систем организације власти. У склопу њиховог научног опуса који делом покрива истраживања о уставном поретку и политичком систему Израела, они су се у научном раду: „The proposals for Presidential Government in Israel: A case Study of the Possibility of Institutional Transference“, бавили питањем могуће реформе организације власти у својој домовини у правцу успостављања председничког система налик Сједињеним Америчким Државама и Француској. Брихта и Залмонович указују 1986., када су написали наведени рад, да је „транзиција режима владавине парламента у Француској у квази-председнички систем 1958., једини пример велике промене у институционалним образцима демократских система после II светског рата, поред поприлично неуспешних покушаја институционалног преноса западних образаца конструкције извршне власти у новоуспостављеним државама Трећег света.“¹⁶⁶ Они обраћају пажњу на околности у којима је настала Француска V Република а које су биле карактерисане хроничном нестабилношћу извршне власти предходне Републике и високофрагментисаним страначким системом. Поредџи израелски систем у првој половини 80-их година XX века са француским политичким системом IV Републике уочили су сличности а то је расцепкана страначка сцена, али и разлике које се могу сумирати кроз чињеницу, да су у Израелу положаји већине премијера били политички јаки за разлику од дванаестогодишње IV Републике, где су владе биле кратког века а премијери чак и ако способни државници, имали мало времена да остваре своје државотворне планове па сходно томе и остваре значајнији утицај у политичком животу. За V Републику и ако излажу њене уставне карактеристике, фокусирајући се на функцију председника државе, која је снабдевена значајним овлашћењима у односу на предходно уставно време, па је због тога у даљем делу рада именују председничким системом (дакле не као на почетку квази-председничким режимом) Брихта и Залмонович наводе да је задржала битне карактеристике парламентарне владе, у којој су премијер и кабинет одговорни Националној скупштини и у обавези су да поднесу оставку ако се покаже успешним гласање о поверењу влади. И поред овог описа, особина француског уставног рама у погледу положаја владе, из ког се јасно закључује да постоји колективна одговорност владе пред парламентом, израелски аутори то пренебрегавају већ само наводе да је „принцип колективне одговорности пред парламентом базична карактеристика парламентарног система у Израелу“¹⁶⁷, као да такав тип одговорности не постоји у

¹⁶⁵ К., Loewenstein, *Verfassungslehre (Gebändigter Parlamentarismus: Die Französische Fünfte Republik)*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1975, s.94

¹⁶⁶ А., Brichta, Y., Zalmanovitch, *The Proposals for Presidential Government in Israel: A Case Study in the Possibility of Institutional Transference*, Comparative Politics, 1/1986, p.59

¹⁶⁷ А., Brichta, Y., Zalmanovitch, op.cit. p.63

Француској? Наведени писци избегавају анализу уставног текста из 1958., јер оно што они тврде у уставним нормама не би могли да пронађу. С обзиром да је текст настао пре прве кохабитације у Француској која је трајала од 1986. – 1988., политичка пракса од доношења Устава у историјској 1958. до 1986., наликовала је на председнички систем, али нису били занемарљиви ни парламентарни елементи који су чврсто уграђени у уставну зграду, па је то можда једино што оправдава Брихту и Залмоновича да пишу о Француској као председничкој демократији: „Француска је једини западноевропски тип демократије, где је парламентарни систем замењен председничким системом.“¹⁶⁸ Ово казивање је на путу који нема научну будућност. То је пример погрешне класификације,¹⁶⁹ која је израз подвођења појединих уставних система под категорије којима они ако се узму обзир норме њихових основних општих аката не могу да припадају. И у француској теорији међу знаменитим именима уставног права, а свакако је Жан Жикел (Gicquel) једно од њих, има схватања да је систем власти у Француској V Републици, председнички. Тако поменути француски конституционалиста наводи да је Уставом од 1958., дошло до обнављања парламентаризма, али да је под управом председника Републике парламентарни систем замењен председничким. Међутим, имајући у виду да је политичка пракса у Француској у периоду кохабитације, знатно другачија него политички живот председничких система, Жикел је морао да призна да кад је на политичкој сцени кохабитација председнички систем ишчезава.¹⁷⁰ Англосаксонски теоретичари, у својим ранијим радовима, као на пример у чланку: „Presidentialism and Political Stability in France“, Езра Сулејман (Suleiman) наводе да је полупредседнички систем у Француској у суштини председнички. „Случај Француске је посебно повезан са пројектом да се настоји да се разуме утицај президенцијализма на политичку стабилност или нестабилност. Од увођења председничког режима 1958., и његовог појачања 1962., француски политички систем је подвргнут огромним променама. Најважније од ових промена су оснажење егзекутивне власти, стабилност владе и више кохерентан партијски систем.“¹⁷¹ Практика политичког живота француског система наликовала је и наликује у незанемарљивој мери на председнички систем, али парламентарни институционални механизми и ако не увек превише видљиви остали су у формалним темељима уставне зграде подигнуте 1958., и задржали су се до данас. Сулејман у наведеном чланку више из политиколошке визуре пише и о томе (у каснијим радовима Сулејман је знао да назове француски политички режим, полупредседничким), али му се мора замерити што француски полупредседнички

¹⁶⁸ A., Brichta, Y., Zalmanovitch, Ibid, p.63

¹⁶⁹ У теорији се указује да постоје класификациони проблеми приликом вршења анализе актуелних, модерних система власти. Сиобан Дали (Daly) наводи да се међу проблемима тог типа могу препознати: пароксијализам; рекласификације тј. погрешно класификовање; растезање појмова (conceptual stretching) и степеновање (degreeism). „Потребно је ове проблеме препознати да би се сачувала парламентарно/председничка дихотомија као оквир за класификацију и поређење демократских типова режима. Позивајући се на лествицу апстракције дату од стране Ђованија Сарторија, типови демократских режима се класификују као део хијерархијског концепта. Овај приступ омогућава научницима да избегну замке класификације јер он олакшава методолошки ширење концептуалног оквира за класификацију демократских типова режима. Због тога, демократски модели режима су погоднији за систематска упоредна истраживања.“ – S., Daly, *The Ladder of Abstraction: A Framework for the Systematic Classification of Democratic Regime Types*, Politics, 2/2003, p. 96

¹⁷⁰ Више о томе: J., Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, Paris, 1995, pp. 508-509 et p. 517

¹⁷¹ E., N., Suleiman, *Presidentialism and Political Stability in France*, in: *The Failure of Presidential Democracy*, (J., Linz, A., Valenzuela, eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p.138

систем именује председничким, јер систем извршне власти у Сједињеним Америчким Државама почива на другачијој институционалној логици него егзекутива у Француској V Републици.

I.12. Максималистичка схватања полупредседничког система

Аутори који су на линији Дивержеове концепције полупредседничког система као модела власти *sui generis*, концентрисали су се да ближе одреде особине новог институционалног модела. У немачкој теорији максималистичка схватања полупредседничког система, прво су била усмерена на његову анализу у Вајмарској Немачкој, као прототипском моделу полупредседничког система, односно његовом првом историјском примеру. Систем власти у Немачкој успостављен Уставом из 1919. године, у теорији је добио назив „дуализам парламентарне и председничке демократије“.¹⁷² Касније је Георг Брунер (Bruner) сматрао да је битна особина мешовитих система, с обзиром да је тако назвао полупредседничке режиме, двострука политичка одговорност владе према парламенту и председнику државе. Брунер је усвојио систем енумерације особина полупредседничког система. Тако он сматра да се један систем свакако може назвати полупредседничким, ако има следећих једанаест особина: 1) председник државе има одлучујући утицај на формирање владе, у том смислу што на основу уставне норме, диспонира правом да предложи, именује и опозове владу. Парламент није у могућности да председнику наметне премијера који ужива само поверење законодавног тела, али ни председник није у прилици да трајно наметне владу која ужива само његово поверење законодавном телу; 2) у сфери извршне власти шеф државе одлучује у спољној, одбрамбеној и безбедносној политици; 3) председник има право да председава седницама владе и да учествује у одређивању њеног дневног реда; 4) председник има право да у сваком моменту распусти владу; 5) председник има право дисолуције; 6) председник је овлашћен да покреће законодавну иницијативу; 7) председник има аутономно или условљено право да доноси уредбе, односно указе; 8) шеф државе је овлашћен да уређује организацју свог кабинета и администрације, а то повлачи могућност да своја овлашћења остварује независно од владе, а често и у супарништву са њом; 9) председник има лична овлашћења у предлагању и именовању високих државних функционера и службеника; 10) председник има овлашћења да распише референдум; 11) председнику државе није потребан премапотпис за акте које доноси и радње које предузима. По Брунеру такав уставни положај председника захтева да буде изабран непосредно од стране грађана. Непосредни избори су последица уставне моћи шефа државе, а не њен узрок. Примера ради, ако у једној држави председник поседује сва побројана овлашћења, реч је о председничко-парламентарном систему. Овде можемо да запазимо да с обзиром да је Брунер међу овлашћења председника сврстао и право дисолуције, он слично размишља као и амерички аутори Шугарт и Кери. Наиме и ови аутори су у јачи подтип полупредседничког система сврстали онај, у коме председник има право да распусти законодавно тело и при том га исто именовали као председничко-парламентарни подтип полупредседничког система. Међутим, ако у једној држави председник нема сва овлашћења које је Брунер навео, онда је реч о парламентарно-председничком систему.

¹⁷² Више о дуализму парламентарне и председничке демократије односно о узроцима пропасти Вајмарске Републике пише немачки писац Карл Бракер (Bracher) у раду: „*Parteienstaat, Präsidialsystem, Notstand. Zur Problem der Weimarer Staatskrise*“ in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/1962, ss. 212-224

Анализирајући поједине уставнополитичке системе, односно њихове највише конституционалне акте, у земљама Средње и Источне Европе, као и Средње Азије, до средине 90-их година прошлог века, овај писац је међу полупредседничке системе уврстио девет европских земаља. Црна Гора, Литванија, Молдавија и Пољска су у Брунеровој анализи сврстане у парламентарно-председничке државе. Председничко-парламентарне државе по Брунеру, с обзиром на време када је вршио анализу (1995. година), сврстане су Хрватска, Румунија, Русија, Србија и Украјна.¹⁷³

У теорији Фридберта Риб (Rüb), запажају се сличности са Брунеровом систематиком полупредседничких режима. Оно што је код Брунера председничко-парламентарни систем Риб конструише као чист полупредседнички систем, а Брунеров парламентарно-председнички систем је Рибов премијерско-председнички режим као подтип полупредседничког система. Риб сматра да чисти полупредседнички систем има четири конститутивна обележја: 1) председника државе бирају бирачи на фиксно мандатно раздобље, које је често дуже и/или се не подудара с мандатним раздобљем парламента; 2) премијера и владу бира законодавно тело и они зависе од поверења тог тела; 3) председник државе може да делује самостално, али не може да влада независно од парламента, с обзиром да му је за спровођење политике потребна влада, која зависи од парламентарне подршке;¹⁷⁴ 4) овлашћења председника државе и парламента у односу на владу уставно су подељена, што се огледа у чињеници да парламент бира владу и држи је у животу, међутим, председник има овлашћења да самостално именује и опозове владу. У најекстремнијим политичким ситуацијама, опозив владе могућ је и противно вољи законодавног тела. Председник је такође у могућности да у одређеним околностима посегне за дисолуцијом. Из ових конститутивних својстава да се приметити да је Риб мање детаљан од Брунера у набрајању које све особине мора поседовати један систем власти, да би се могао назвати полупредседничким. Вид чистог полупредседничког система по Рибовом схватању установљен је примера ради у Хрватској¹⁷⁵. Ову државу је упоредио са Вајмарском Немачком, приметивши да је Хрватска огледна врста полупредседничког система вајмарског типа. У премијерско-председничком систему, Риб запажа као и Шугарт и Кери, председник државе нема овлашћења самосталног именованја и смене владе. Из теорије овог аутора могу се извући два закључка. Прво, да је чистим

¹⁷³ Више о тоне: G., Brunner, *Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative*, in: O., Lucherhand, (Herausgeber) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin Verlag, Berlin, 1996, ss. 63-112

¹⁷⁴ „Стабилност егзекутиве, која овиси о повјерењу парламента, мора се стално политички репродуцирати, те се не може аутоматски претпоставити да ће опстати у цјелој парламентарној раздобљу. Та стабилност овиси, прво, о уставном устројству које утврђује је ли или није, примјерице, могуће смијенити владу једноставним или конструктивним гласањем о неповјерењу, те је ли за то потоње довољна апсолутна или обична парламентарна већина. Друго, она овиси о изборном систему, која битно утјече на могућност формирања стабилних влада. Док је циљ размјерног представништва да постигне истински одраз свих друштвених снага у парламенту, што значи да владу најчешће формирају коалиције, изравни је циљ већинског начела могућност постизања стабилних влада. Треће, она овиси о томе има ли председник било каква утјецај на формирање владе и – у посебним случајевима може ли смјенити министре или цјелу владу. У таквом случају нема уставно дефинираног ауторитета који одржава владу на власти, а тиме је предодређен перманентни сукоб између парламента и председника.“ – W., F., Rüb, *Šah parlamentu: uloga predsjednika u srednjoevropskim i istočnoevropskim tranzicijama*, *Politička misao*, no. 4/1993, str. 89

¹⁷⁵ Рибова констатација о карактеру система власти у Хрватској као полупредседничког је углавном тачна, узимајући време у коме је писао (1993) с обзиром на иницијална уставна решења и политичку праксу у мандатима првог хрватског председника Фрање Туђмана.

полупредседничким и премијерско-председничким системима заједничко то да се председник бира непосредно, да избор владе и премијера у парламенту зависе од подршке посланика, као и постојање уставом одређених овлашћења председника државе у законодавној и извршној власти. Други закључак наводи нас на то да у чистом полупредседничком систему шеф државе има самостална овлашћења, да именује и смени чланове владе, као и право дисолуције, док та права нема у премијерско-председничком систему.

На линији максималистичке концепције полупредседничког система, налази се и италијански аутор Рафаел Мартинез, који је у раду: „Semi – presidentialism: a comparative study“, предложио прецизнију дефиницију полупредседничког система. Он истиче да се морају поставити услови „који су неопходни и/или довољни за постојање полупредседничког модела. Постоје пет таквих услова: 1) директан избор председника републике на општим изборима; 2) егзистенција дуалне егзекутиве; 3) давање значајних уставних овлашћења председнику републике; 4) председник именује премијера и председава седницама кабинета; 5) влада је одговорна парламенту. У принципу ни један услов сам по себи није довољан да омогући (олакша) постојање полупредседничког модела, тако да одсуство једног од услова значило би да није реч о овом систему власти.“¹⁷⁶ Из наведене дефиниције, јасно произилази да је председник централна политичка личност полупредседничког модела, а да је један од главних разлога томе непосредан избор председника републике. Мартинез цитира Дивержеа, па вели: француски председник поседује велики престиж од када се директно бира од стране грађана и због симболичне улоге, коју има шеф државе персонификујући нацију.¹⁷⁷ Наведени писац је прибегао систему енумерације председничких овлашћења, наводећи да шеф државе у полупредседничком систему располаже следећим правима: правом да сазива ванредне седнице парламента, правом дисолуције парламента, правом да иницира доношење закона, контролом спољне политике, специјалним овлашћењима у кризним временима (ванредним приликама), правом да иницира поступак уставности закона пред уставним судом у случају могуће неуставности, право команде над оружаним снагама и право да именује високе државне званичнике и да сазива референдум.¹⁷⁸ На овакав начин, енумерацијом је умањена могућност различитог тумачења која су то председничка овлашћења због којих би се систем могао назвати полупредседничким. Мартинез је сматрао за сходно, да треба појаснити председничко право да именује премијера и да председава кабинетским састанцима. Ово право значи да је председник истовремено и шеф државе и шеф владе. У таквој ситуацији када је председник уједно и шеф владе, премијер је у односу субординације према председнику, у његовој сенци, па је егзекутива номинално бифедална. У теорији се примећује: да „Мартинез није био потпуно доследан при грађењу своје теорије, јер је постојање бифедалне егзекутиве навео као неопходан елемент за постојање полупредседничког система. Дакле, одговорност владе пред парламентом преостаје, у суштини, једини елемент његове дефиниције полупредседничког система, који овај институционални модел разликује од председничког система.“¹⁷⁹ Резултат овакве процене обухвата шеснаест држава, чији

¹⁷⁶ R., Martinez, *Semi – presidentialism: a comparative study*, ECPR Joint Sessions Mannheim, 26-31 March, 1999, p.11

¹⁷⁷ R., Martinez, op.cit.p.12

¹⁷⁸ R., Martinez, op. cit. p.13-14

¹⁷⁹ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 52

устава садрже неопходне елементе да би се оне могле назвати полупредседничким. У Мартинезовој групи земаља, налази се осам из Европе, (Аустрија, Финска, Француска, Ирска, Исланд, Пољска, Португал и Румунија), четири из Јужне Америке, (Колумбија, Гватемала, Хаити и Перу), две афричке (Ангола и Египат) и две из Азије (Иран и Шри Ланка).¹⁸⁰ У овој групи држава, Анголу, Египат, Гватемалу, Хаити, Иран, Перу и Шри Ланку, означао је као јасно недемократске државе. „Једноставно уставно признање није довољно да би се могло сматрати да држава има дуалну егзекутиву, поред законских могућности, и у пракси мора постојати ефикасна примена потребних елемената за полупредседнички систем. Није довољно да нужни елементи потенцијално постоје, већ и околности које омогућавају њихов развој.“¹⁸¹ Мартинезово објашњење је значајно, да би се направила јасна дистинкција између демократских и недемократских режима. Наиме, у неким државама, ако се посматра само уставна норма, могло би се закључити да су оне полупредседничке. Међутим, анализа политичке праксе говори да је ту реч о уставу на папиру, а да је политичка пракса екстремна супротност ономе како гласи уставни текст. Такав случај је био у Египту за време владавине председника Хосни Мубарака (1980-2011), када је председник апсолутно доминирао егзекутивом и васцелим политичким животом. С друге стране овај писац је прихватио реалност политичког живота три европске демократске државе, чији уставни иако испуњавају услове његове дефиниције, у пракси се примењују као да су парламентарни. Оно што је проблем теоријских ставова у вези са полупредседничким системима када се набрајају државе, које испуњавају услов да су полупредседничке, јесте да је реч о хетерогеној скупини земаља. Таква ситуација је и са Мартинезовом теоријом. Критици се мора подврћи став овог писца, да у полупредседничке системе, спадају оне државе у којима шеф државе председава седницама кабинета. На тај начин из Мартинезове класификације полупредседничких држава, изузете су оне у којима шеф државе нема право да председава састанцима кабинета, али има друга овлашћења, којима знатно може да утиче на рад владе. председавање шефа државе седницама кабинета, је значајан вид институционалне сарадње, али се не могу занемарити и други облици неинституционалне комуникације између председника и владе, који су јасан показатељ председникове доминације у политичком животу. Стиче се утисак да је Мартинезова класификација помало парадоксална. С једне стране екстензивна, с обзиром на овлашћења која се наводе, а које председник мора поседовати, да би се систем могао назвати полупредседничким, и с друге стране рестриктивна, јер непостојање већ поменутог председавања председника седницама кабинета, одређене државе су на тај начин искључене из Мартинезове дефиниције. Мартинезов теоријски приступ има и нормативних и политиколошких елемената, а енумерацијом председничких овлашћења је допринео бар делимично разјашњењу питања која су то председничка овлашћења којима председник поред нормативног оквира, треба и стварно да располаже, да би се приликом анализе конкретног система власти он могао назвати полупредседничким.

На појам широких овлашћења председника републике, пажњу је у својим радовима обратио и Олех Протсик (Protsyk). Он сматра да се диференцијацијом овлашћења председника државе у поступку формирања владе, може додатно прецизирати трећи елемент Дивержеове дефиниције полупредседничког система. У сваком

¹⁸⁰ R., Martinez, op. cit. p.15

¹⁸¹ Ibid, p.15

полупредседничком систему, председник државе мора располагати једним од три права у поступку формирања владе. Прво право је најслабије и огледа се у номинацији кандидата за премијера од стране председника. Друго право председника је право да потврди кандидата за премијера, а треће право је могућност председника да разреши премијера дужности и смени владу. Ово последње право је најјачи вид испољавања моћи унутар извршне власти, којим располаже председник државе. Простик пише о два типа полупредседничког система. Слабији вид полупредседничког система је премијерско-председнички. У њему су односи моћи између премијера, као шефа владе и председника државе избалансиранији. У овом виду полупредседничког система председник је овлашћен да номинује кандидата за премијера, а о даљој судбини владе и премијера председник не може да утиче потпуно аутономно. Простик је анализирајући посткомунистичке земље у премијерско-председнички вид полупредседничког система, сврстао Бугарску, Хрватску, Литванију, Македонију, Молдавију, Пољску, Русију (само за период од 1991. до 1993. године, дакле пре усвајања Устава из 1993) и Словенију. Особена црта председничко-премијерског система је право председника да у садејству са парламентом потврди и смени премијера. Круг земаља које се у теорији овог писца могу сврстати у председничко-премијерске је знатно сужен у односу на државе које имају премијерско-председнички систем. Наиме, у овај круг су убројане само Русија, после доношења Устава из 1993. године и Украјна. Протсик сматра да су полупредседничким системима својствени сукоби у извршној власти и он их описује као „такмичење председника и премијера за контролу извршне гране власти. Парламентарна подршка је темељ на основу које премијер базира свој ауторитет да контролише извршну грану власти. То је уједно и најважнија превенција коју има премијер у односу на непосредно изабраног председника који тврди да има право на већу улогу у извршном руковођењу. Логика мирне кохабитације, која је најбоље илустрована на француским искуствима коегзистенције председника са премијером који се ослања на подршку идеолошки опозитне већине, подразумева самоконтролу од стране председника. Суочавајући се са премијером који је подпомогнут подршком дисциплиноване парламентарне већине, председници у Француској V Републици невољно су пристајали на премијерово руководство над извршном влашћу, али је то уједно и помагало да се избегну интраегзекутивне конфротације. Бројни примери искустава са полупредседничким системом указују да је кохабитација била далеко од мирне у државама које су биле предмет различитих истраживања. Међу факторима који су доводили до конфликта, истраживачи наводе персоналне факторе, идеолошке разлике повећане конфигурацијама партијског система, раздорним комунистичким наслеђем, новинама институционалног дизајна и уставним недореченостима.“¹⁸² Интраегзекутивни конфликти у премијерско-председничком, односно председничко-премијерском систему, зависе и од самог карактера владе, да ли је реч о већинској влади или мањинској влади¹⁸³ која има подршку

¹⁸² O., Protsyk, *Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe*, East European Politics and Societies, 19/2005, pp. 138-139

¹⁸³ „Мањински кабинети су више подложни сукобима унутар извршне власти јер се они сматрају политички слаби а то даје подстицај председнику да гради стратегију у циљу његове веће ангажованости у егзекутиви. Док већински статус кабинета намеће ограничења председничким амбицијама, мањински статус кабинета слаби председникову резервисаност да осигура већу укљученост у извршну власт. Истовремено пораст председникових тежњи да исходuje промене статуса кво не наилази на спремност мањинских премијера да пристану на такве председничке захтеве “ - O., Protsyk, *Intra-Executive Competition between President and*

странке која не партиципира у влади, или евентуално о кабинету састављеном од експерата и високих државних службеника. Анализирајући полупредседничке системе у којима је долазило до сукоба на релацији председник – премијер и влада, Простик је закључио да је иницијални виновник тих сукоба био шеф државе, у жељи да наметне своју доминацију у оквиру егзекутиве. У системима у којима председник има овлашћење да разреши премијера с функције, и распусти владу, председник је то право и користио као што је на пример био поготово случај у ери два председничка мандата Бориса Јељцина.

У теоријским радовима о природи и карактеру полупредседничког система, аутори полазе од анализе организације власти V Француске Републике. Слично као поменути Рафаел Мартинез, Алфред Степан и Езра Сулејман уз осврт на уставни модел V Републике у Француској, дали су пет битних елемената полупредседничког система организације извршне власти. По Степану и Сулејману то су: 1) непосредни избор председника државе; 2) право председника државе да распусти скупштину, односно парламент; 3) право председника да прогласи ванредно стање; 4) право председника да буде означен као стварни шеф извршне гране власти; 5) право председника да донесе одлуку о расписивању референдума.¹⁸⁴ Поредићи организацију извршне власти у Француској V Републици, Степан и Сулејман су дошли до закључка да је на готово истоветан начин организована извршна власт у Португалу, Пољској и Русији.

Ћанфранко Пасквино (Pasquino), сматра да је један систем организације власти полупредседнички „(1) ако је председник републике директно или индиректно изабран путем општег права гласа; (2) ако председник републике има овлашћење да именује премијера и уз одређене лимите да распусти парламент и (3) ако је премијер субјект имплицитног или експлицитног гласања о поверењу од стране парламента. Тако дефинисан или редефинисан полупредседнички режим пројектује дуалну структуру власти.“¹⁸⁵ И Пасквино као и Скач, односно Степан, размишља о истој теми исто, односно подељеним већинама или већини унутар извршне власти. Додуше, његова терминологија је различита од оне коју нуде Скачи Степан, али је суштина иста. Тако наведени италијански политиколог сматра да се унутар двојне структуре извршне власти може развити компетитивна диархија, а то је случај припадности и председника и премијера истој политичкој већини. Када председник и премијер припадају различитим политичким опцијама, односно већинама – председник политичкој већини, која га је изабрала на председничким изборима, а премијер парламентарној, која га је изабрала у законодавном телу на функцију председника владе, тада је реч о диархији, коју карактерише конфронтација на релацији председник – премијер. У том смислу реч је о конфликтној диархији. Рад Ћанфранка Пасквина додатно добија на значају јер је дао своја јасна размишљања о разликама полупредседничког и парламентарног система. Он указује да су потребне две мисаоне операције, ако се жели јасно разјаснити да ли дуална извршна структура представља елемент који снажи или слаби полупредседничке системе. Прва се своди на поређење полупредседничких система са парламентарним и председничким

Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism, Political Studies 54/2006, pp.224-225

¹⁸⁴ Више о томе: А., Stepan, Е., N., Suleiman, *The French Fifth Republic: A model for Import. Reflections on Poland and Brazil*, in: А., Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford, New York, 2001, pp. 277-278

¹⁸⁵ G., Pasquino, *Nomination: Semi-presidentialism: A political model at work*, in: А., Lijphart, G., Pasquino, M., Duverger, *Nominations and reflections, A new political system*, European Journal of Political Research, 31/1997, p.130

системима. Друга је анализа учинка полупредседничких система са посебним освртом на конфигурацију различитих институционалних и политичких фактора, који утичу на њихово функционисање. Компарација између полупредседничких и парламентарних система је компликована по мишљењу Пасквина због постојања различитих парламентарних система. Узгредно то је један од разлога, зашто критике упућене на лоше дефинисан парламентаризам су погрешне и неубудљиве, подвлачи италијански политиколог. С обзиром да постоје различити типови парламентарних система, пре критиковања слабости парламентаризма или величања његових врлина, научници и политичари би једнако требало да наставе са неопходном дистинкцијом и квалификацијама. Пасквино, наглашава да је битно да пример директног избора председника републике може да постоји у политичким системима, „сведочанство о томе је случај Аустрије, која је остала солидно парламентарна. У Аустрији не постоји дуална структура власти, нити компетитивна диархија. С тога било би погрешно анализирати случај Аустрије као полупредседничког система само због постојања непосредног избора председника Републике чија су овлашћења веома лимитирана, утолико више што су она смањена. Главна, фундаментална разлика између свих полупредседничких система и свих парламентарних, је у томе што у парламентарним системима, председник републике не поседује извршна овлашћења. Чињеница је да су његова овлашћења већински церемонијална. С тога, прелаз из парламентарног у полупредседнички систем, не може бити остварен само путем непосредног избора председника. Била би потребна, ревизија устава да се председнику дају извршна овлашћења.“¹⁸⁶ На ова размишљања Ђанфранка Пасквина, могу се упутити мање критике у погледу Аустрије. У излагањима која следе а односе се наисторијске примере полупредседничких система, јасно указујемо да је Аустрија формално, по највишем општем правном акту пример полупредседничког система, међутим живи устав ове државе сведочанство је о примењеном парламентаризму са централном улогом председника аустријске Владе – савезног канцелара. Анализа овлашћења шефа аустријске државе указује да су она знатна, али да је политичка пракса и страначки мозаик по коме је обликована, узроковао њихову лимитираност. У аустријском случају, не би била потребна промена устава да би био конституисан полупредседнички систем, било би неопходно стварање другачије политичке климе, односно нових обичаја у политичком животу. С тога је, Ђанфранко Пасквино требао да обрати пажњу на ову дистинкцију. Иначе, он је указао да поређење између председничких и полупредседничких система, искрсава као донекле мање компликовано. Базична разлика може се пронаћи у чињеници да је у председничким системима, председник републике искључиви шеф егzekutive. Фундаментална особина изворног председничког система је непостојање бицефалне извршне власти. „Председник плаћа, тако се може рећи, цену што је једини шеф егzekutive. Он/она не могу да распусте парламент/конгрес. Стога када се појави ситуација подељене владе, он/она су у обавези да је прихвате све до нових избора који ће је елиминисати. У полупредседничком систему, председник републике може да одлучи да бивствује у ситуацији подељене владе, дефинисане као „кохабитација“ ... Како су полупредседнички системи често критиковани управо због њихове дуалне структуре власти која може да роди такмичарску диархију са њеним лаким преображајем у конфликтну диархију,¹⁸⁷ Пасквино препоручује научној јавности да је та чињеница вредна истраживачке пажње. По схватању овог италијанског научног посленика,

¹⁸⁶ G., Pasquino, Ibid, p. 131

¹⁸⁷ G., Pasquino, Ibid, p. 131-132

полупредседнички систем се појављује као супериорнији у односу на председнички систем, зато што се политичка појава кохабитације разликује у односу на подељену владу (divided government). У ситуацији подељене владе, ни председник ни конгрес не могу ефективно да владају. Чак шта више, ни бирачко тело није у позицији да разговетно процени, ко треба да му полаже рачуне и ко је политички одговоран. Указујући на речи Шугарта и Керија, по којима подељена влада ствара значајну конфузију за бираче, Пасквино примећује да бирачко тело упућује захтев владајућим структурама за идентификацију одговорности. Подељена влада је карактеристика деловања политичког система председничких режима, која се више или мање продужава, а застој у раду институција њен је исход. „Док супростављена већина у конгресу има једину могућност, да опструира председничку владу, председник је у могућности да застој у раду институција откочи на два начина. Он/она може заштитним методама у циљу да стекне гласове посланика и сенатора покушати да искористи њихове реторичке квалитете са намером телевизијског убеђивања јавног мњења и гласача да изврше притисак тако да они у селектованим стварима, дају подршку председнику.“¹⁸⁸

I.13. Шугартова и Керијева класификација модела полупредседничких система, односно, премијерско-председнички и председничко-парламентарни систем

Амерички аутори Метју Шугарт (Shugart) и Џон Кери (Carey), предложили су у својој књизи „Presidents and assemblies – constitutional design and electoral dynamics“ у значајној мери оригиналну класификацију полупредседничких система. Анализом овлашћења и положаја председника државе и скупштине у различитим политичким системима, дошли су до закључка о постојању два модела или подтипа полупредседничких система. „Премијерско-председнички режим је, као што и само име наговештава, онај“ систем „у којем постоје премијер (први министар), као у парламентарном систему те непосредно изабрани председник. Заслуга (или кривица) за прво карактерисање одређених режима као „полупредседничких“ и описивање конституционалних карактеристика ових режима припада Морису Дивержеу. Дивержеов „интерес“ примећују Шугарт и Кери „био је примарно везан за природу и особине Француске Пете Републике. Он описује тај режим као алтернацију између председничких и парламентарних фаза, у односу на то да ли скупштинска већина подржава председника или не, а не као прелазни институционални аранжман негде између председничког система и парламентаризма. Диверже не карактерише Пету Републику као чисто председничку ни као чисто парламентарну у обе фазе; али он преферира концепт смењивања фаза који одликује тип режима у Француској. Ипак термин „полупредседнички“ подразумева врсту режима који се налази на средини уз одређени континуум који иде од председничког ка парламентарном.“ Ту импликацију Шугарт и Кери сматрају као заблуду управо због посебних карактеристика таквих режима. У другим европским случајевима о којима Диверже говори, чини се да постоји мање фаза режима и ако се он тим питањем не бави.¹⁸⁹ Амерички политиколози системе о којима Диверже

¹⁸⁸ G., Pasquino, Ibid, p. 132

¹⁸⁹ За друге републиканске монархије, сем Француске, Диверже не говори о фазама режима у тим полупредседничким системима.

пише, не сматрају ни интермедијерним (системи на средокраћи) ни алтернирајућим типовима режима. Оно што Диверже сматра као полупредседнички они означавају као премијерско-председнички. Без обзира на разлике које имају са француским уставним правником и политикологом у погледима, и то у вези са полупредседничким моделом они препознају Дивержеову дефиницију као прецизну и генерализујућу. Шугарт и Кери су усвојили поводом премијерско-председничког типа Дивержеову дефиницију за полупредседнички систем. Под премијерско-председничким системом ови политиколози подразумевају организацију извршне власти са три незаобилазна елемента: „1. председник је изабран на непосредним изборима 2. председник поседује значајна овлашћења 3. такође егзистира премијер и кабинет који обављају извршну функцију, а субјект су скупштинског поверења.“¹⁹⁰ Стога је први Шугарт-Керијев критеријум непосредни избор шефа егзекутиве, али за разлику од председничког система, председник у премијерско-председничком типу није неминовно, шеф егзекутиве, већ мора да коегзистира са премијером, који је на челу владе. Релативан статус сваког персоналног елемента егзекутиве, може да варира унутар режима. Њихов други критеријум (као и код Мориса Дивержеа) је да председник има одређена политичка овлашћења. Разлика премијерско-председничког система у односу на председнички режим је што у овом првом у односу на председнички систем, председничка овлашћења нису обавезно легислативна. Председничка овлашћења могу се у овом моделу организације власти односити на подношење нацрта закона бирачком телу уместо скупштини или да се поднесе захтев за оцену уставности закона (судско преиспитивање). Присуство других легислативних овлашћења, као што је вето или могућност употребе декрета, може да доведе председника у конфликт са остатком извршне власти која је зависна од скупштинског поверења. Таква овлашћења, су ипак егзистирала и постоје и у неким премијерско-председничким режимима. Више својствена и доследна са овим типом режима су овлашћења у вези са формирањем власти, као што су номинације за министарске портфеље, поред права да се именује премијер али и друге врсте такозваних неминистарских именованја. Типични прерогатив који имају председници у премијерско-председничким режимима је право дисолуције скупштине. Међутим оно што је важно истаћи као карактеристику у премијерско-председничком типу је да не постоји гаранција законске провере (legislative check) делатности кабинета или скупштине од стране председника. Ипак, постоји тачно одређено председничко овлашћење које одваја један режим из категорије премијерско-председничког система. Реч је о могућности да се министри смене једнострано. Такво овлашћење би било (кад би постојало) у супротности са трећим критеријумом дефиниције, по коме је кабинет зависан једино од скупштине.

Међу осталим типовима режима (када се изузму председнички, парламентарни и премијерско-председнички) најчешћи су они које Шугарт и Кери означавају као председничко-парламентарне. „Као што имена председнички и парламентарни за најчешће типове режима идентификују која изборна институција има овлашћење у вези са састављањем кабинета, и као што термин премијерско-председнички указује на примат премијера као и присуство председника са значајним овлашћењима, тако и термин председничко-парламентарни указује на значајну особину режима: примат председника и поврх тога зависност кабинета од парламента.“ Есенцијални елементи председничко-парламентарног типа су: 1. непосредни избор председника 2. председник именује али и

¹⁹⁰ M., Söberg Shugart, J., M., Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p.23

смењује кабинетске министре 3. министри су субјекти парламентарног поверења 4. председник има право дисолуције парламента или легислативна овлашћења¹⁹¹ (односно оба прерогатива). Шугарт-Керијева дефиниција председничко-парламентарног модела обухвата две особине које не поседују председнички и премијерско-председнички систем. Прво, ови председничко-премијерски режими обезбеђују једнак ауторитет (председника и скупштине) у вези са сменом чланова кабинета, супротно у односу на друге типове. У председничком или премијерско-председничком, председник или скупштина могу да играју улогу у формирању кабинета, путем номинације или потврђивања кандидата за министарске положаје, дакле закључују Шугарт и Кери, (у овим режимима) само једна од власти може да смени министре. Друга особина која се везује за дефиницију председничко-парламентарног институционалног оквира је непостојање могућности политичког опстанка кабинета (недостатак независног преживљавања) ако не ужива истовремено поверење скупштине и председника.¹⁹²

Шугарт и Кери су оставили простор за критику, али и дилему да ли је други подтип односно председничко-парламентарна власт, систем организације власти у којој је у сваком случају председник доминантна фигура уставнополитичког живота. Разлог таквом размишљању је став ових аутора да у коначном поседовање само неких од законодавних овлашћења, као што су законодавни вето, законодавна иницијатива, доношење уредби и декрета, овлашћења у изузетним околностима, председник би у овом другом институционалном моделу, могао да има чак мање уставних овлашћења, него у премијерско-председничком моделу. Међутим, једно овлашћење када се анализирају уставне норме, председника у председничко-премијерском подтипу, стављају у повољнији положај, у смислу његове доминације у односу на председника у премијерско-председничком подтипу, а то је право именовања и смењивање министара.

Мејју Шугарт је у свом самосталном раду из 2005. године: „Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns“, обратио пажњу на односе између институција законодавне и извршне власти, који су битни за функционисање полупредседничких система. Ставио је акценат на релације између институционалних актера, проучавајући питања њиховог легитимитета односно начин доласка на власт и модалитете одласка са власти. Односи који могу да постоје између институционалних актера су или трансакцијски или хијерархијски. Наведени односи, аутору помажу да би објаснио активности председника владе и законодавног тела у полупредседничком систему. Трансакцијски и хијерархијски односи независно егзистирају у традиционалним системима организације извршне власти, за разлику од полупредседничког у којима је присутна њихова комбинација. Трансакцијски односи у полупредседничком систему владају између грана власти, а хијерархијски између законодавног тела и извршне власти. Као и неки други аутори, Шугарт чистим системима власти назива председнички и парламентарни. На другом полу налазе се хибридни системи у којима се и премијер бира на непосредним изборима,¹⁹³ и системи у којима су избор премијера и његов опстанак на

¹⁹¹ М., Sørberg Shugart, J., M., Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 24

¹⁹² М., Sørberg Shugart, J., M., Carey, *op.cit.*p.25

¹⁹³ Од 1992. до 2002, први су пут у Израелу у историји модерних демократија, законском реформом уређени непосредни избори за председника владе. Тако успостављен систем власти је називан и хибридни. „Главни елементи реформе били су: премијера су изравно бирали бирачи апсолутном већином гласова у два круга. Ако у првом кругу гласовања ни један кандидат не би добио натполовичну већину гласова, а у другом кругу су се натјецала два кандидата која су у првом кругу добила највише гласова бирача; први круг избора за

власти независни од легислативе. Шугарт је поделу на четири система власти произвео комбинујући два могућа начина избора личности која се налази на челу егzekутивне функције државне власти, (могућност да председника бира скупштинска већина, или изборно тело, које се разликује, односно одвојено је од чланова скупштине) и два могућа начина задржавања председника на власти, а то су или да има подршку парламентарне већине, или да опстаје независно од те подршке. Сходно изреченом, полупредседнички систем није део те класификације, зато што га због дуалне егzekутиве, овај аутор посматра као мешовити, а не хибридни тип, у којем два дела извршне власти имају различиту политичку судбину. Шугарт даје одговор на питање који системи се не могу назвати полупредседничким. Реч је о оним политичком режимима где министре може да смени скупштина а не постоји институција премијера (по овом писцу пример таквог система организације извршне власти је Колумбија); системи у којима постоји институција премијера, који је подложен поверењу у парламенту, али се не може сменити цео кабинет (Шугарт као пример наводи Аргентину, али не указује по ком уставу или ревизији устава је установљена функција премијера ове државе¹⁹⁴), и системи у којима постоји премијер, али не постоји могућност гласања чланова парламента о неповерењу на основу чега би премијер био смењен (као пример оваквог система Шугарт наводи Јужну Кореју) .¹⁹⁵ У својој теорији полупредседничког система, Шугарт користи још два значајна елемента. Први елемент је модификација Дивержеових критеријума, и он се изражава у реченици: Председник је изабран на директним изборима, поседује значајну уставну власт, а такође постоје премијер и кабинет који зависе од поверења парламентарне већине. Указујући на двојну извршну власт, коју чине: председник државе, који се налази на средокраћи између председника у председничком, односно шефа државе у парламентарном систему с једне стране, он ипак није само шеф државе, с обзиром да располаже и политичком влашћу али није ни онипотентни господар извршне власти (као председник у председничком систему), јер поред њега као засебна институционална творевина постоји влада и

премијера одржавао се истодобно с парламентарним изборима; сваки је бирач имао два гласа: једним је гласао за премијера, а другим за страначку листу за парламент; кандидата за премијера могла је да истакне свака странка или савез странака који је у предходном сазиву Knesseta имао најмање десет заступника. Кандидат је могао постати и сваки појединац који би прикупио потписе најмање 50.000 регистраних бирача; ако би премијер умро, одступио или био опозван, одржали би се посебни избори за премијера без истодобних избора за парламент. У том су случају кандидате за премијера могле номинирати само странке или парламентарне фракције које су у том тренутку имале најмање десет заступника; један је кандидат могао бити изабран за премијера највише два пута узастопце ... Нови сустав власти у Израелу настао је као израз компромиса међу дубоко подељеним мишљењима израелских стручњака, понајпре правника и политолога, о томе који би сустав власти био најпримеренији и најбољи за Израел. Та компромисна творевина изворно је називана *parliadential system of government*, синтагмом која говори да је саздан од елемената парламентарнога (*parliamentarism*) и председничког сустава (*presidentialism*). Но називао се и друкчијим именима: премијерски, суперпремијерски, хибридни премијерски или доминантни премијерски сустав, потом парламентарни, новопарламентарни или квазипарламентарни сустав, председничко-парламентарни, квазипредседнички, парাপредседничко-парламентарни сустав, бастардни парламентарно-председнички сустав и сл.“ - М., Kasarović, *Izravni izbori za premijera: Slom izraelskog eksperimenta*, Društvena istraživanja, 6/2008, str.1073-1074, 1081

¹⁹⁴ Функција шефа Министарског кабинета у Аргентини (*Jefe del Gabinete de Ministros de la Nación Argentina*) је уведена уставном реформом у овој земљи, 1995., са циљем да се ослаби снажан председнички карактер аргентинске Владе. Члан 101 Устава предвиђа индивидуалну политичку одговорност овог специфичног аргентинског премијера.

¹⁹⁵ М., Søberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, French Politics 3/2005, p.327

премијер, а при том они нису нужно одговорни председнику државе, Шугарт упућује критику старијим колегама Дивержеу и Лајпхарту, која се фокусира на њихово одређење полупредседничког система, као режима у коме се смењују две фазе власти – председничка и парламентарна. Он акцентуализује дистинкцију између институционалног (уставноправног) и практичног приступа, приликом дефинисања полупредседничких система. Први приступ баца светло на уставни оквир деловања законодавне и извршне власти и њихова овлашћења, што олакшава разумевање појединих ванинституционалних момената. Други приступ „полази од посматраног понашања и може чак да претпоставља уставну структуру. Ако је не претпоставља, како онда иста уставна структура може некад бити „председничка“, а некад „парламентарна“? Не може, него полупредседнички систем увек претпоставља мешовитост, дифузију карактеристика оба типа.¹⁹⁶ У овом самосталном раду, аутор подвлачи два круцијална елемента полупредседничког система: председник државе изабран на изборима и влада одговорна парламенту и алтернатива да институција која бира другу институцију, односно орган, не мора да буде и она која орган смењује са власти, односно разрешава дужности. Као и у раду са Керијем, Шугарт прави разлику између два подтипа полупредседничког система. Карактеристика првог подтипа, а то је исто премијерско-председнички систем, је овлашћење председника да именује председника владе и владу, међутим, не и да их смени, с обзиром да је то овлашћење парламента. С обзиром да председник није уставно овлашћен да буде контролор владе, односи између њих су трансакцијски. Да је полупредседнички систем једна флексибилна институционална творевина, указује следеће: трансакцијски односи могу се трансформисати у хијерархијске односе, јер је вероватна ситуација у којој су и председник и парламентарна већина исте политичке боје, с обзиром да је шеф државе у исто време и председник партије (или је признати неформални вођ странке), која је владајућа. У том случају загарантована је доминација председника егзекутивом. У другом подтипу председничко-парламентарном, председник има шири опсег овлашћења у односу на председника владе и његов кабинет, јер поред тога што их именује, може и да их смени. Трансакцијски однос у таквој констелацији снага не кореспондира на релацији председник – влада, већ између председника и парламента, који су усредсређени на међусобну сарадњу у састављању кабинета. Председникова овлашћења у вези са дисолуцијом „нагризају“ концепет трансакцијског односа. Шугарт је мишљења да то председниково овлашћење није страно целокупној конструкцији полупредседничког система, јер је ипак он кључна фигура и на основу устава посматрано. Та његова особина омогућава му контролу над парламентом, односно политичким групацијама, које подржавају председнички програм. Шугартова замисао полупредседничког система је инкорпорирала други спорни елемент Дивержеове дефиниције, међутим, без улажења у суштину проблема. Он је тежио да објасни односе између законодавне и извршне власти, као политичких власти у држави и да акцентује битне особине полупредседничког система. Без обзира што полупредседнички систем има одређене елементе председничког и парламентарног, његове особине га ипак чине посебним системом. Вредност Шугартовог рада, огледа се у томе што је овај знаменити амерички политиколог указао да се полупредседнички систем не разликује само директним изборима председника и његовим фиксним мандатом, постојањем владе и премијера који су одговорни парламенту, већ и специфичним односима између председника, владе и парламента. Ти односи у различитим констелацијама снага добијају разнолике видове, који су утемељени на уставу, али и

¹⁹⁶ M., Søberg Shugart, Ibid, p. 327

политичкој пракси. Овај писац је указао да круцијалну особину одређеног система власти, не треба тражити само у питању легитимности (одакле потиче извор политичке легитимације), председника државе и владе, већ је битно не занемарити околност која се тиче овлашћења појединих делова – глава извршне власти. Из таквих констелација које су последице различитих овлашћења, позиционирају се институционализовани чиниоци, што утиче да се и одреди систем власти, као део једног политичког система. Знатна председничка овлашћења која представљају осетљиву тачку целокупне теорије полупредседничких система различитих аутора, својеврстан су предуслов хијерархијског или трансакцијског односа између председника и владе. Када је реч о хијерархијском односу, влада је одговорна председнику. Председник има овлашћења да контролише рад владе, и то је сигурно овлашћење које се може подичити атрибутом значајног, јер је председник у могућности да буде коаутор појединих владиних политика. У односу који се назива трансакцијским, битно обележје је већа једнакост између институција, само ако и влада и председник државе имају значајна овлашћења како у засебним областима, тако и у неким областима где се та овлашћења преплићу. Тада се може говорити о трансакцијском односу између две главе извршне власти.

Метју Соберг Шугарт је у поменутом самосталном ауторском чланку „Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns“¹⁹⁷, указао да ако председник нема иницијативу у премијерско-председничком систему у именовану премијера, једва је приметна дистинкција овог режима у односу на парламентаризам. Чак и кад постоји активност председника у вези са избором премијера она је скоро без значаја ако постоји партијска или коалициона већина која је главни организатор делатности парламента. У таквом случају неограничено право већине да изгласа неповерење осигурава хијерархијску потчињеност кабинета парламенту. Реч је о ситуацији када парламентарни избори не произведу чисту већину или је она дезинтегрисана. Тада шеф државе може да игра стратешку улогу предлажући личност која има највише изгледа да формира владу и која је најближа по схватањима председниковим приоритетима. Ако не постоји захтев за инвестиру, указује Шугарт, председников утицај може бити појачан, именованем владе и премијера, која није подржана безрезервно већински, али је већина ипак толерише (пример за то је мањинска влада). Као данашњи најпрепознатљивији случајеви премијерско-председничких система са максималном председничком иницијативом у погледу селекције премијера и министара, који се препознају као примери полупредседничких система су Француска и неколико бивших француских колонија. Шри Ланка је такође у Шугартовој класификацији укључена у ову групу. „Седам случајева премијерско-председничког система предвиђа председничку иницијативу али се захтева и инвестира. Ови системи који укључују и Португал и неколико других посткомунистичких држава, донекле редуцирају дискрециона права председника у односу на кабинет, али иначе постоји раздвајање овлашћења избора владе и њене смене. Остали случајеви премијерско-председничких система су много ближи да буду парламентарни

¹⁹⁷ У својој анализи формалних односа између законодавне и извршне власти у полупредседничким системима Метју Соберг Шугарт је у премијерско-председничке системе убројао: Француску, Буркину Фасо, Шри Ланку, Мали, Сенегал, Португал, Румунију, Словачку, Пољску, Монголију, Македонију, Литванију, Нигер, Бугарску, Мадагаскар и Украјну на основу Устава из 2006. У председничко-парламентарне системе амерички политиколог је сврстао Вајмарску Немачку, Аустрију, Намибију, Мозамбик, Јерменију, Перу, Русију, Украјну на основу Устава из 1996., Грузију и Тајван. - М., Søberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, Table 1 Formal inter-branch relations in semi-presidential systems, French Politics 3/2005, pp.336-337

режими, с обзиром да иницијатива за избор премијера почива на скупштинској већини. У суштини, једини разлог да одређени системи власти нису парламентарни, а притом имају председника који је политичка фигура, огледа се у томе што председник има бар једно од следећих додатних овлашћења: право дисолуције (као у Нигеру), право вета (као у Бугарској и Украјни од 2006., такође и у Нигеру), или право да буде именован премијер, ако скупштинска већина није у стању то да учини (пример за то је Мадагаскар).¹⁹⁸

У истом раду Соберг-Шугарт примећује у вези са председничко-парламентарним системом, да је већ у његовој дефиницији кристализовано да мандат кабинета зависи (влада је одговорна) од оба органа – председника и скупштине. Ипак неки од ових система постављају рестрикције када је реч о могућности скупштине да изгласа неповерење кабинету, тако да су ти системи ближи председничким системима. Шугарт као прве примере председничко-парламентарног система наводи Вајмарску Немачку и Аустрију по уставној ревизији од 1929. године. „Изнанађујуће је то што аустријски Устав, пружа идентичну конфигурацију формалних овлашћења почев од 1929., као и Вајмарски Устав - то је посебно изненађујуће“ додатно подвлачи Шугарт, „због тога што постоји научни консензус да је актуелна аустријска политичка пракса претежно парламентарна. Стога аустријски случај акцентује значај разумевања како формалних овлашћења тако и конфигурације партијског система. Од савремених случајева, поред Аустрије, само четири примера обезбеђују скупштинској већини неограничено право на изгласавање неповерења влади. Од четири случаја само два омогућавају председнику неограничено право да именује премијера. Реч је о Мозамбику и Намибији ... Неколико председничко-парламентарних режима ограничавају право скупштине да смени кабинет. То су Грузија, Русија, Тајван и Украјна (1996-2005). У овим државама сем у Тајвану захтева се председникова номинација премијера (или целог кабинета) а после тога њихово потврђивање од стране скупштине. У свим поменутих земљама, примећује Шугарт, ограничено је председничково право дисолуције. Супротно од вајмарског прототипа председничко-парламентарног система, ови режими захтевају серију политичких акција којим једна грана власти жели да угрози опстанак оне друге, како би се после њиховог предузимања приступило дисолуцији парламента или смени кабинета. Тако генерално посматрано, у овим режимима се тражи већа сарадња између власти, него што је то било у вајмарском систему. У Русији, на пример, изгласавање неповерења нема моментални ефект. Ако се изгласавање неповерења понови у временском оквиру од три месеца, тада председник има могућност: да прихвати оставку кабинета и номинује новог премијера, или да на функцији задржи стари кабинет (ато треба учинити у периоду од четири месеца).“¹⁹⁹ Шугарт цитира Морган-Џонса (Morgan-Jones) и Шлајтерову (Schleiter) који указују да руска конфигурација власти побуђује преговарање везано са изборним очекивањима и тиме се у коначном „појачава ауторитет недавно изабране гране власти.“²⁰⁰ Шугарт је анализирајући уставно-политичке системе председничко-парламентарних режима у појединим постсовјетским републикама, устврдио да су они највише „председнички“. По Шугарту ти режими су по пореклу, блиски начелу поделе власти у чистим председничким системима. Они одступају од председничког система, тако што обезбеђују механизам помоћу којег се спречава застој у

¹⁹⁸ M., Sørberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, French Politics 3/2005, p.339

¹⁹⁹ M., Sørberg Shugart, op.cit, pp.340-342

²⁰⁰ E., Morgan-Jones, P., Schleiter, *Governmental change in a president-parliamentary regime: the case of Russia, 1994-2003*, Post-Soviet Affairs 2/2004, p.145

раду институција (законодавне и извршне власти) и олакшаног омогућавања шефу државе да именује премијера и владу који уживају поверење парламента или коришћења уставног овлашћења да се парламент распусти. Право дисолуције као вид председничке иницијативе је ретко у савременим председничко-парламентарним системима. У ствари само у Јерменији председник може (једном у годину дана) да користи право дисолуције без правних кочница. У Намибији председнику је дозвољено да употреби право дисолуције у било које доба. Међутим постоји препрека остваривању овог права: распуштање скупштине установљава обавезу председника да распише нове председничке изборе. Шугарт примећује да је у председничко-парламентарним системима регулисано председничко право вета (на законе које усваја легислатива) које се може надгласати са тропетинском или двотрећинском већином. „Можда није изненађујуће да парламентарно-председнички системи чешће дају председнику значајну законодавну власт. Ови системи су више постављени на председничкој логици, давањем шефу државе значајне полуге преко кабинета, они су такође усклађени ближе са чистим председничким системом, у давању трансакцијске улоге у законодавном процесу. Руски систем иде корак даље, снабдевајући председника са значајним овлашћењима путем указа, као и правом вета који је тешко прегласати.“²⁰¹

У свом заједничком раду, Шугарт и Кери су дали сматрамо знатан простор институционалним особинама полупредседничких система, на основу којих је „трајно“ зацртана према једног уставног органа над другим у оквиру извршне власти. Међутим примена уставних норми није везана за један непроменљив политички образац. О томе сведочи пракса Француске V Републике. Најдуже је председник имао превласт у оквиру егзекутиве, али девет година три кохабитације, сведочанство су да је могућа промена односа политичке моћи унутар дуалне извршне власти. У зависности од тога да ли се поклапају партијски, идеолошки и програмски председничка и парламентарна већина или се оне разилазе могућа је превласт председника или премијера у полупредседничком систему, што није дакле само последица Шугарт-Керијеве поделе на два институционална модела премијерско-председнички и председничко-парламентарни систем. Дакле, ови институционални системи нису статичне већ динамичне категорије.

Сартори је критиковао и дефиницију коју су дали Шугарт и Кери, као категорију у очајничкој потрази за садржајем, јер је створена једна вештачка подела. Он сматра да је дефиниција дата од стране ових америчких политиколога дефектна јер је одликује слаба дискриминаторска моћ с обзиром да су у оквир премијерско-председничког система уврстили и Аустрију и Ирску, које имају изразито парламентарну праксу. У српској теорији, Дарко Симовић критикује америчке писце указујући да су Шугарт и Кери уместо да се отклоне недостаци који су оптерећивали Дивержеову теорију полупредседничког система, предложили теоријску конструкцију, која је изазивајући нове дилеме и недоумице, постојеће проблеме само усложнила.²⁰² Премда су Шугарт-Керијевој теорији²⁰³

²⁰¹ М., Søberg Shugart, op.cit, pp. 341-342

²⁰² Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет у Београду, Ј.П. Службени гласник, Београд, 2008, стр. 50

²⁰³ У домаћој политиколошкој, литератури теорија Шугарта и Керија прихваћена је од Небојше Владисављевића. Овај политиколог вели: „Чист председнички систем и чист парламентаризам, кажу Шугарт и Кери, представљају само крајње тачке на широком спектру односа извршне и законодавне власти. Поред ова два облика постоје и следећи системи са непосредно изабраним председником: премијерско-председнички, председничко-парламентарни и парламентарни систем са непосредно изабраним председником. Чист председнички систем одликује међусобна независност извршне и законодавне власти:

упућене одређене замерке, оне нису велике. Треба им одати признање да су они дистинкцију на два институционална система поставили на објективним темељима. Теорија двојце америчких политиколога поред несумњиво добре концепције треба бити унеколико измењена. На основу компаративног истраживања полупредседничких система које је спроведено у овом раду, оправдано је и на основу уставне норме и политичке праксе установљавање два подтипа полупредседничког система: премијерско-председнички и парламентарно-председнички (где алтернативни назив у овом другом подтипу може да буде и премијерско-председнички). Полупредседнички систем је јединствени институционални модел, без обзира на постојање ових подтипова или његових варијанти. Обе варијанте полупредседничког система утемељене су на истоветним основним правилима и особинама. Егзекутива у премијерско-председничком и председничко-премијерском систему је истински дуална јер су обе власти активне и ефективне. Право опозива владе у председничко-премијерској варијанти полупредседничког система конституише уставноправну претпоставку за доминацију шефа државе унутар извршне власти. Да ли ће та доминација бити и потврђена сменом владе од стране председника републике зависи превасходно од личности вршиоца те функције. У делу рада који следи а у вези са приказом политичког живота у председничко-премијерској варијанти полупредседничког система Вајмарске Немачке, за време првих година мандата шефа државе Паула фон Хинденбурга, видећемо да је он значајан део својих активности у егзекутиви препустио канцелару. С друге стране у подтипу полупредседничког система – премијерско-председничком режиму, ко ће имати водећу улогу у егзекутиви зависи претежно од страначке констелације у парламентарним клупама а шире посматрано од односа политичких снага у актуелном политичком тренутку у одређеном друштву. Почев од 1958., у Француској V Републици, сем девет година колико су трајале кохабитације, председник је доминирао у оквирима извршне власти, не толико захваљујући уставним нормама колико подршци хомогенизоване скупштинске већине око његовог политичког програма и вођства над њом које му је она признавала. Различите политичке околности и персонални моменти, могу условити да две варијанте полупредседничког система веома слично функционишу. Како се не смеју занемарити различите уставне карактеристике премијерско-председничког и председничко-парламентарног (премијерског) система, оправдано је о њима писати као о два вида (подтипа) полупредседничког институционалног модела.

I.14. Теорије о полупредседничком систему као мешовитом виду организације извршне власти

Утицајно је још једно мишљење које оспорава теоријску заснованост полупредседничког система, као потпуно самосталног институционалног модела али и критике на рачун имена овог режима. Заједничка црта заговорницима оваквог става је да системи које је Диверже уврстио у полупредседничке, немају много тога заједничког. То се пак не може рећи за оне уставнополитичке системе који се сврставају у председнички и

председник и његов кабинет не зависе од поверења законодавног тела, а шеф извршне власти не може да распусти скупштину. Насупрот томе, у премијерско-председничком и председничко-парламентарном систему председник не контролише у потпуности извршну власт и обично располаже правом распуштања законодавног тела.“ - N., Vladislavljević, *Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom: nasleđe starog režima i novi ustav*, Prizma, CLDS, Beograd, 2003, str.12

парламентарни систем, који представљају „чисте“ системе власти. Полупредседнички институционални модел нема ту особину да је „чист.“ У термилошком смислу исправније је говорити о мешовитом систему власти који представља комбинацију елемената два „чиста“ система, парламентарног и председничког. У Француској теорији, два еминентна научна имена заговарају схватање да је полупредседнички систем - мешовити систем власти. То су Пјер Пакте (Pactet) и Фердинанд Мелин – Сукраманиен (Mélina – Soucramanién). Они истичу да мешовити системи комбинују у себи елементе узете из парламентарног и елементе узете из председничког режима, што, када је реч о њиховом функционисању изазива проблем кохерентности. Увек је реч о истим елементима узетим из ова два режима: из парламентарног, мешовити системи, узимају постојање владе колегијалног типа и солидарно одговорне пред законодавним телом, које је изабрано на општим – директним изборима. С друге стране, ови системи од председничког узимају институцију председника, такође изабраног на директним општим изборима, а који има ауторитет поверен, не само овим начином именовања, односно начином избора, већ често и много значајна овлашћења. Пакте и Сукраманиен међу мешовите системе убрајају: Аустрију, Финску, Ирску, Исланд, Португал и наравно Француску V Републику, а од 1993. године и Руску Федерацију. Француски аутори су указали да је реч о новијим системима организације извршне власти који нису стари ни, „непун век у односу на неколико векова парламентарног система и преко два века председничког система.“²⁰⁴ Све земље који су усвојиле мешовите системе „дугују много пракси која им је дала њихов специфичан карактер, често их удаљујући једне од других. Тачније, морамо инсистирати на различитости функционисања међу овим режимима, који су истог конституционалног обрасца. Ако се у томе држимо слова устава, сличности су евидентне, мада председник може да има већа или мања овлашћења.“²⁰⁵ „Али ако посматрамо политичку реалност, констатујемо да неки председници иду изнад својих уставних овлашћења, а да други иду испод онога што им устав дозвољава. У том погледу не бисмо могли да сувише истичемо то да мешовити системи, због своје саме природе не представљају хомогену категорију. Треба додати да се они односе на државе крајње различите по својој површини, популацији, историјској прошлости и нивоу економског развоја. Чак и ако се могу пронаћи извесне заједничке карактеристике, било би узалуд тражити успостављање јединства, које би било само вештачко.“²⁰⁶ Пакте и Сукраманиен, су скренули пажњу на функционисање мешовитих система и проблем њихове кохерентности, наводећи да глобално функционисање ових режима даје сатисфакцију, али због различитих мотива. „У неким земљама тешкоће су превазиђене због тога што је председник одбио да задржи покретачку улогу, која је била његова. Објашњење је структурално. Најчешћи случај је случај Аустрије, Ирске, Иланда, који, мада избор председника врше на директним изборима, имају и режиме који се приближавају у различитом степену парламентарном режиму. У другим земљама, као што је Финска, хармонично функционисање потиче од, доиста зачуђујуће равнотеже која карактерише скандинавске режиме.“²⁰⁷ Пакте и Сукраманиен закључују да остаје „чињеница да је функционисање мешовитих режима засновано на извесној крхкости. У ствари, и

²⁰⁴ Р., Марковић, *Уставно право*, Београд, 2010, стр. 203

²⁰⁵ Пакте и Сукраманиен указују да у Финској, Португалу, као и Француској, председник има значајна овлашћења, за разлику од Ирске, где су ова овлашћења знатно мања.

²⁰⁶ Р, Pactet, F., Melin – Soucramanién, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 2009, p. 147

²⁰⁷ Ibid, p. 147

парламентарни и председнички режим, сваки за себе, а у зависности од сопствене логике садрже решења могућих криза између извршне и законодавне власти. Напротив, мешовити режими, у мери у којој они успостављају владу парламентарног типа, и председника председничког типа, не само да предвиђају, већ, због недостатака кохеренције, они повећавају ризик од конфликта, бар онда кад сваки орган очекује да у пуној мери користи своја овлашћења. Значи, да ризици од блокаде институција нису занемарљиви.²⁰⁸ Слични ставови могу се пронаћи и у српској теорији права. Мешовити режим као систем поделе власти доводи се у везу са државом која је по тим схватањима у ствари најпознатији пример таквог система (што је тачно), а то је Француска по Уставу из 1958. године. „Извршна власт је организована као бифедална, али уз одређене суштинске разлике у односу на парламентарни систем. Тако, мешовити систем поделе власти преузима институцију јасног председника државе са бројним овлашћењима из председничког система, истовремено задржавајући институцију владе, одговорне законодавном телу, карактеристичну за парламентарни систем. Сам положај шефа државе у мешовитом систему се у великој мери разликује у односу на онај који има у парламентарном систему, независно од тога о ком облику владавине се ради (положај монарха и председника републике у парламентарном систему је мање више, исти). Поред знатно широк овлашћења, којима располаже у мешовитом систему, шеф државе је у позицији и да у великој мери утиче, како на само конституисање, тако и на рад владе. Шефа државе најчешће бира народ, непосредно на општим изборима, мада је у пракси било и решења која су предвиђала могућност избора шефа државе од стране посебног изборног тела.“ Примећено је да на основу свега изнетог „чини се оправданим утврдити да мешовити систем поделе власти представља посебан, специфичан систем, који представља нов квалитет, а не само пуку комбинацију два старија система поделе власти, председничког и парламентарног.“²⁰⁹ С тога је присутно смело залагање за постојање мешовитог система уз пуну аутономију у односу на теорију председничког и парламентарног система, али и праксу која функционише по другачијој логици у односу на системе који су представници традиционалне дихотомне поделе власти. У српској теорији уставног права, Драган Стојановић такође заступа став, да је полупредседнички систем боље назвати мешовитим системом власти. Он указује да је главни разлог стварања мешовитог система власти, вероватно имајући у виду честе министарске кризе и смењивања влада у појединим парламентарним системима, да се ти системи учине максимално стабилним. Да би се остварила та стабилност, приступа се комбинацији правила о организацији и функционисању власти, која су како Стојановић наводи делом узета из парламентарног, а делом из председничког система. Драган Стојановић указује да је природа мешовитог система, ипак више парламентарна. До тог закључка долазимо на основу његовог запажања да мешовити систем за основу „ипак узима парламентарни систем власти, тако да је мешовити систем заправо парламентарни режим, у којем је поремећена традиционална равнотежа власти у корист егzekутиве. Када се парламентарној основи додају елементи председничког система, добија се један хибридни, или мешовити парламентарно–председнички систем власти. Од председничког система обично се позајмљује непосредан избор председника републике. Логично је, међутим, да уз непосредан избор иду снажнија овлашћења шефа државе. С друге стране, задржава се

²⁰⁸ P, Pactet, F., Melin – Soucramanien, op. cit. p. 148

²⁰⁹ М., Симић, С., Ђорђевић, Д., Матић, *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2010, стр. 161

институција владе са обележјима која има у парламентарном систему, пре свега њена политичка одговорност пред парламентом. У сваком случају, јасно је да мешовити систем власти може постојати само у државама са републиканским обликом владавине.²¹⁰ Стојановић је такође у мешовите системе уврстио исте оне које као такве карактеришу и Пакте и Сукраманиен. Међутим, додајући мешовитом систему и назив парламентарно-председнички систем, ипак је искорачио из чистог теоријског схватања мешовитог система, и у ствари скромно указао, на једну варијанту полупредседничког система, који су поприлично убедљиво образложили Шугарт и Кери, називајући Дивержеов полупредседнички систем именом премијерско-председнички.

Професор Ратко Марковић је раније француски систем власти назвао варијантом парламентаризма у којем премаћ има шеф државе. Наводећи да у тој варијанти односно облику организације извршне власти доминантнији орган је шеф државе. „Он излази из сенке владе, шта више, влада је овде у његовој сенци. Такав облик организације постоји данас у Француској, где је, према тврђењу Жоржа Берлие, Председник републике основна институција уставног система од 1958 ... За француског премијера, пак, вели се да је он прави инструмент Председникове воље, и вероватно без политичких и личних амбиција, сем да служи председнику и посредством овог Француској.“²¹¹ Касније Марковић је француски систем организације извршне власти по Уставу из 1958. године, назвао мешовитим системом, такође указујући да је тај систем „комбинација правила позајмљених из председничког и парламентарног система ... Мешовите системе карактерише органска независност шефа државе изабраног, било на непосредним изборима (Вајмарска Немачка 1919, Француска од 1962.), било од стране изборног колегијума, који располаже важним овлашћењима, као што су право распуштања парламента, ванредна овлашћења у случају нужде и слично ... Иако у мешовитим системима постоји формално бицефална егзекутива, стварно је у тим системима егзекутива ближа моноцефалној егзекутиви...Председник републике је тако организационо и функционално надређен влади. Из свега овога се може закључити да мешовити системи, у ствари, у општи институционални и политички контекст парламентарног система уводе поједина обележја председничког система. У њима су, ипак претежнија обележја парламентарног система.“²¹² Може се запазити да је Марковић остао доследан свом првобитном схватању да је данашњи систем организације власти у Француској, ближи парламентарном, с обзиром да му је и претходница била парламентарна, узимајући у обзир уставни систем Француске IV Републике. Марковић критикује актуелне облике мешовитих система, јер „убацују нове комбинације са институцијама из различитих система (са елементима полунепосредне демократије, на пример), тако да се стварају како је говорио Жозеф Бартелеми, »уставни коктели« тј. како додаје Марсел Прело »напици често бљутави и понекад смртоносни«.²¹³ За мешовите системе карактеристика је повећан ризик, па тиме и реална опасност од конфликта унутар саме егзекутиве и непостојање довољно ефикасних механизма за разрешавање интраегзекутивних сукобљавања. „Уједно, мешовити системи су релативно новијег датума, што значи да њихова политичка пракса не представља довољно чврсто тле, за конституисање једног новог теоријског система. Дакле, све до сада изречене особине мешовитих система

²¹⁰ Д., Стојановић, *Уставно право*, Свен – Ниш, 2013, стр. 302

²¹¹ Р., Марковић, *Izvršna vlast, Savremena administracija*, Београд, 1980, стр.156

²¹² Р., Марковић, *Уставно право*, Београд, 2010, стр. 201-202

²¹³ Р., Марковић, *op.cit.* стр. 203

обесмишљавају покушаје успостављања једног теоријски кохерентног институционалног модела, будући да сваки подухват такве врсте водио конструисању вештачке творевине, којој ће недостајати аналитичка вредност.²¹⁴ Диверже је несвесно дао подстрек другим ауторима, да систем који је назвао полупредседничким, они назову мешовитим системом с обзиром да је и он у једном од својих каснијих радова написао да се полупредседнички системи налазе на »средњем путу између председничких и парламентарних система«.²¹⁵

Аренд Лајпхарт, иако не припада групацији аутора који полупредседнички систем називају мешовитим, нашао се у дилеми, која је у вези са класификовањем уставних система, који имају председника непосредно изабраног на изборима, а с друге стране председника владе изабраног у парламенту. По њему проблем може бити решен постављањем питања, ко је фактички на челу владе – председник или први министар? „Аустријски, исландски и ирски председници имају слабу власт, иако су непосредно бирани, и ове три демократске земље функционишу мање, више, као класични парламентарни системи. Исто важи и за Португалију, нарочито након знатног смањења председничких овлашћења уставном ревизијом, 1982. године.“²¹⁶ Лајпхарт примећује да је случај Француске нешто проблематичнији, јер је до 1986. године, француски председник непосредно изабран на период од седам година, био фактички на челу владе, а не први министар, с обзиром да су председничка овлашћења више била заснована на подршци јаке парламентарне већине, него на уставним нормама. Међутим, та фаза француског полупредседничког система која је наликовала на презиндецијализам (и траје најдуже у новијој уставној историји Француске од доношења Устава из 1958.), преобратила се у пракси у парламентарну владавину. Има чињеничне подлоге, посебно ако се узме у разматрање вођење економске политике, за закључак да је током парламентарне владавине фактички на челу владе био први министар. То је на пример период прве кохабитације, када је на челу владе био деголистички премијер Жак Ширак. Најтежи случај по Лајпхарту је фински полупредседнички систем, који док је на снази био Устава из 1919. године, имао председника који се све до 1994, бирао посредно, путем електорског колегијума и имао мање власти у односу на свог француског колегу, али с друге стране, више у односу на друге шефове држава у полупредседничким системима. Код овог писца, превагнуло је мишљење да је фински систем власти, (мисли се на уставна решења из 1919. године), највише сличан са француским системом у парламентарној фази, дакле када је први министар шеф владе, а председникова овлашћења сведена на његов резервисани домен у спољној политици. Лајпхарт је у раду: „Trichotomy or Dichotomy“, навео да су полупредседнички системи, како их је Диверже приказао, у ствари или председнички²¹⁷ или парламентарни. Заједничка теоријска нит аутора, који

²¹⁴ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, Ј.П. Службени гласник, Београд, 2008, стр.38

²¹⁵ M., Duverger, *Les Constitutions de la France*, PUF, Paris, 1991, p.109. Наведено према: R., Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, p.7, in: R., Elgie, (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999

²¹⁶ A., Lajphart, *Modeli demokratije*, CID, Podgorica, 2003, str. 156

²¹⁷ Када је Аренд Лајпхарт написао рад: „Nomination: Trichotomy or dichotomy“, 1997. године, француска политичка пракса V Републике, била је обележена са две кохабитације и два премијера (Ширак 1986-1988, и Баладир 1993-1995) а у којој је био исти шеф државе – Митеран. Лајпхарт је с обзиром на актуелни политички тренутак записао: „Француска Пета Република, као што је дискутовано има обе, председничке и парламентарне фазе, али је президентијализам био доминантна тенденција, у скоро свих четрдесет година сем четири, од 1958., с тога се она може назвати председничком.“ – A., Lijphart, *Nomination: Trichotomy or*

полупредседнички систем квалификују као мешовити и Лајпхарта, јесте мишљење да одређени уставни системи, могу деловати некад као парламентарни, а некад као председнички, какав је случај са Француском. Део писаца као што су Пакте, Сукраманиен и Марковић, стављају под знак питања теоријску заснованост полупредседничког система, а њиховом мишљењу је делимично блиско и Лајпхартово. Кажемо делимично, јер он се у својој теорији, налази на средини заступника схватања полупредседничког система као мешовитог и присталица поделе система власти на два традиционална модела, парламентарни и председнички.

I.15. Политиколошко одређење полупредседничког система

Најређа схватања полупредседничког система у теорији се срећу од стране оних аутора који предност дају реалним прерогативима носилаца егзекутивне функције државне власти. Такав приступ занемарује уставну визуру дефинисаног система власти. Политиколошке дефиниције полупредседничког система, садрже оне елементе који су базирани на политичкој пракси или политичком животу који ипак у датом тренутку представља само једну, односно тренутну рефлексију односа политичких снага у одређеном друштву. Управо од такве анализе, резимирајући политички живот у првој деценији посткомунистичке транзиције ка демократији у појединим земљама Европе и некадашњег Совјетског Савеза са освртом на извршну функцију државне власти у Мађарској, пошао је амерички професор политичких наука и управе, Патрик О'Нил (O'Neil) у раду: „Hungary: political transition and executive conflict: the balance or fragmentation of power?“ Он је у овом чланку, указао на могуће конфликте унутар егзекутивне гране државне власти. Поставио је питање која је кључна политичка институција у новоуспостављеним политичким системима некадашњих комунистичких држава Источне Европе и на постсовјетском простору? Које је од елемената извршне власти најбезболније предати најшира овлашћења, како би се предупредили конфликти у окриљу саме егзекутиве али и на ширем политичком рингу? Да ли главна извршна овлашћења треба да буду концентрисана код премијера и кабинета или се стабилност пре постиже уставним конструисањем „јаког председништва“ или полупредседничког система? Пре се могло очекивати да ће западноевропска норма о кабинетски-базираној извршној власти бити прихваћена у бившем Совјетском Савезу и Источној Европи, дајући шири степен осталим политичким реформама у региону које су биле моделоване за континенталне институције (као што су изборни системи). Међутим, упркос, западноевропском примеру кабинетских влада, у посткомунистичким државама Европе и Централне Азије налазимо на јасан покрет ка јачем председништву, односно полупредседничким системима где председник поседује стварну извршну власт више од премијера и кабинета, што често креира конфузију и конфликт над функционалном поделом политичке моћи.“ О'Нил се пита: „Зашто се такве девијације унутар извршне власти не налазе у другим европским случајевима? Истраживање извора президентијализма и сама дебата у вези са овом функцијом обликована је политичким догађајима у Мађарској који су показали да је колапс комунизма створио политички вакуум у коме је председничка функција ојачала, а чија привлачност (у вршењу) може да послужи

dichotomy? in: A., Lijphart, G., Pasquino, M., Duverger, *Nominations and reflections: A new political system*, European Journal of Political Research 31/1997, pp. 127-128

за дестабилизацију целокупног политичког система.²¹⁸ Мађарска транзиција из комунизма у вишепартијску демократију није резултирала доношењем новог највишег општег правног акта, већ је на снази формално остао Устав из 1949., са круцијалним амандманским изменама које су се одиграле у периоду од 1989-1990. Једно од најважнијих уставних редизајнирања тицало се положаја шефа државе. После неуспелог референдума из 1990., који је за предмет имао установљивање непосредног избора шефа државе, за првог председника Републике Мађарске изабран је Арпад Генц (Göncz). Пишући о положају председника Републике који је амандмански субституисао дотадашњи Председнички савет, Патрик О'Нил, указује да је овој функцији дата потенцијално моћна улога у извршној власти. Иако су многе одредбе тада нових уставних амандмана биле нејасне и отворене за интерпретацију, оне су одражавале континуирани недостатак договора између комунистичког режима и опозиционих преговарача у односу на будућу улогу председничке функције унутар политичке арене. Шеф државе је био описан као неко ко „изражава јединство нације“ и „чува демократско функционисање државне структуре“ као представник државе Мађарске. Председнику је такође била поверена команда над оружаним снагама. Више специфична овлашћења укључивала су потврђивање високих именована у војсци, националној банци, и различите друге државне положаје, одређивање датума националних и локалних избора, суспензивни законодавни вето, сазивање ванредних седница парламента, распуштање парламента и заказивање нових избора, ако легислатива откаже подршку влади четири пута у годину дана.²¹⁹ О'Нил је у поменутом раду указао и на поједине одлуке Уставног суда Мађарске²²⁰ које су се односиле на тумачење позиције шефа државе и то у вези са овлашћењима председника као команданта оружаних снага, његовим овлашћењима у вези са именовањима високих државних званичника и његове неповредивости (*inviolability*) на основу закона. „Суд је донео одлуку којом утврђује да председник није одговоран парламенту, ипак утврђено је да је председник неко ко надгледа спровођење Устава, али није лидер (*leader*) оружаних снага, а уставно, заповедништво над оружаним снагама је надлежност кабинета. Коначно суд је утврдио да председник не може да одбије да стави свој потпис на државна именовања предложена од стране кабинета, сем у случајевима када нису испуњени законски услови или »кад би тешко нарушили демократско функционисање државе²²¹«. Према је ова судска одлука окарактерисана као ефикасно средство да се смање овлашћења председника, Генц је уместо тога сам кренуо у афирмацију своје моћи, која може бити употребљена у сврху заштите демократије. Председник је стога наставио да делује независно од хтења владе, водећи у чак озбиљније сукобе између председника Владе и председника државе.²²² Професор О'Нил се пита да ли се у Мађарској развио полупредседнички систем? Сам даје објашњење да је на то питање тешко одговорити, али да треба имати на уму чињеницу да је (тадашњи) председник Генц користио у пуној ефективности уставне прерогативе, те да је могуће да ће такво вршење председничке власти створити прецедент за њену консолидацију и оснажење у будућности, креирајући

²¹⁸ P., H., O'Neil, *Hungary: political transition and executive conflict: the balance or fragmentation of power?* in: *Postcommunist presidents* (R., Taras), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p.196

²¹⁹ P., H., O'Neil, *op.cit.* pp. 204-205

²²⁰ Законом број XXXII из октобра 1989., установљен је Уставни суд Мађарске, а предходно је на Устав из 1949., усвојен амандман којим се формира овај уставносудски орган.

²²¹ Constitutional Court decision No. 48; *Magyar Közlöny*, no. 103, наведено према: P., H., O'Neil, *Hungary: political transition and executive conflict: the balance or fragmentation of power?* p. 211-212 и p. 223, f.58

²²² P., H., O'Neil, *Ibid.*, p. 212

чисти полупредседнички систем.²²³ О'Нил је на послетку рада, „Hungary: political transition and executive conflict: the balance or fragmentation of power?“ навео „да термин полупредседнички или јак президентијализам користи да би указао на оне системе извршне власти где је (1) егзекутива подељена између премијера као председника владе и председника као шефа државе; (2) функција (шефа државе) је у великој мери независна од легислатуре; (3) функција је стечена на домаћој (domestic) легитимности; (4) председник је у могућности да формулише значајан део државне политике; Морис Диверже и други писци нуде аргумент да је непосредан избор председника такође неопходан. Ипак и ако је опште мишљење да директни избори за председничку функцију узрокују да њен вршилац буде моћан због народног мандата, док ће индиректно изабрани председник бити слаб, чини се да директни избори нису ни неопходан ни довољан услов за јаке председнике: Аустрија, Исланд и Ирска имају непосредно изабране председнике, па ипак они остају вршиоци церемонијалног положаја, без довољно извршне власти; супротно чешки, словачки, албански и мађарски председници су изабрани од стране легислативе, и поврх тога они су задржали значајну количину политичке моћи. Многи политички актери у Источној Европи и Совјетском Савезу, виде директни председнички избор као посебан извор председничке власти, и ово разматрање је утицало на догађаје у региону.“²²⁴

На линији политиколошког одређења полупредседничког система односно положаја председника у систему биполарне егзекутиве на искуствима Вајмарске Републике, Финске, Аустрије али и Француске V Републике је и немачки политиколог Вернер Калтефлајтер (Kaltfleiter) у монографској студији о функцији шефа државе у парламентарним демократијама: „Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie“. Он сматра да је начин избора шефа државе ирелевантан за његову стварну политичку позицију. Јаког председника „не може да подмаже уље демократских општих избора.“ По Калтефлајтеру моћног председника ствара „чињеница да је он или вођа већинске странке или партије потребне за формирање владе или се парламент више или мање одрекао своје функције,. Од четири „јака“ председника, тројца нису на функцију дошла уз помоћ општих избора. Наиме Еберт је дошао помоћу парламентарног гласања, Кеконен помоћу система директно одабраних електора а и формално је де Гол у свом првом мандату посредно изабран. Наиме он је изабран од посредно изабраних бирача, и ако у овом случају де факто плебисцитарну подршку не трба занемарити.“²²⁵ Само је Хинденбург за први председнички мандат изабран непосредно.

Не можемо прихватити мишљења, да за дефиницију полупредседничког система није потребан елемент непосредан избор председника републике, већ његова стварна политичка моћ, односно реална овлашћења. Такав приступ уноси субјективизам у истаживање овог система власти, односно умањује успешност компаративне анализе полупредседничких режима. Међу уставним правницима и политиколозима, тиме се не ствара консензус о броју држава која имају извршну власт са полупредседничким карактеристикама. Реална овлашћења шефа државе зависе од многих узрока, као што су однос председничке и скупштинске већине, који није фиксиран у непроменљивим координатама. Нови избори – председнички и/или парламентарни довели би до новог

²²³ P., H., O'Neil, op.cit. 215

²²⁴ P., H., O'Neil, op.cit. 217

²²⁵ W., Kaltfleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Westdeutscher Verlag GmbH, 1970, s.187

односа снага, па тиме фактички и до новог система власти, који се формира после сваког изборног циклуса. Тако би на основу истих уставних норми систем са посредно изабраним председником могао да буде полупредседнички ако шеф државе због повољних изборних резултата неговe партије доминира егзекутивом, а у другој ситуацији када су ти резултати неповољни, да систем буде парламентарни кад је његова улога у егзекутиви минимизована. Постојање полупредседничког режима као аутономног и чврстог институционалног дизајна – посебног система власти, тиме је посредно угрожено, с обзиром да би он своју егзистенцију имао да захвали превасходно политичким утицајима, дакле ванинституционалним факторима.

Додајмо на послетку да је Патрик О'Нил у каснијим радовима, напустио дефиницију полупредседничког система која не захтева непосредан избор шефа државе. Тако наводи да је у полупредседничком моделу извршна власт подељена између шефа државе и председника владе, те да је реч о моделу са непосредно изабраним председницима. Председници врше фиксни мандат, док премијери остају на функцији све док уживају поверење легислатуре а у неким случајевима такође и председника. Како је извршна власт подељена између председника републике и председника владе, зависи од сваке одређене државе у којој је овај систем власти у примени.²²⁶ О'Нил се у својим истраживањима полупредседничког система приближио минималистичкој концепцији, с обзиром да се у његовом дефинисању овог институционалног модела не појављују значајна председничка овлашћења. Дакле овај писац се из политиколошке дефиниције полупредседничког модела усмерио ка нормативној дефиницији, слично као што то чини Роберт Елци.

I.16. Роберт Елци – творац минималистичке концепције полупредседничког система

Вероватно једно од најпознатијих имена на политиколошкој, али и уставно-научној сцени данашњице у свету, ако се посматрају компаративна истраживања полупредседничких система је име Роберта Елџија (Elgie), професора Универзитета у Даблину. Овај аутор је своју научну каријеру, започео одбраном докторске дисертације „The influence of the French Prime Minister in the policy making process 1981-1991“ на Лондонској школи економије и политичких наука.²²⁷ Та монографска студија била је подстрек да се посвети изучавању система организације извршне власти, и институција у Француској V Републици. Такође, с обзиром да је Ирац, а Ирску је Диверже сврстао у полупредседничке ситеме, Роберт Елџи је посебну пажњу у својим чланцима и књигама, чији је аутор или уредник обратио на дело знаменитог француског уставног правника и политиколога. Пре тога, указаћемо да је један од ретких писаца који своју домовину Ирску, сврстава у полупредседничке системе. Наиме у Дивержеовој плејади републиканских монархија у Европи, у времену кад је вршио своја истраживања, Ирска је сврстана у полупредседничке режиме, али у којима председник има само фигуративну улогу у политичком животу. У својој класификацији полупредседничких система Елџи ирски систем власти квалификује као полупредседнички са церемонијалним шефом

²²⁶ Више о томе: Р., Н., О'Neil, *Essentials of comparative politics*, WW Norton & Company, New York, London, 2010, pp.125-128

²²⁷ Годину дана после одбране дисертације из 1992., објављена је прва Елџијева монографија: R., Elgie, *The Role of the Prime Minister in France 1981-1991*, St. Martin's Press, London, 1993.

државе. У коауторском раду са Питером Фиццералдом (Fitzgerald): „The President and The Taoiseach“, који је посвећен положају председника и премијера Ирске, Елци не мења мишљење о правној природи система власти у овој држави, иако нама заговорницима Дивержеове дефиниције полупредседничког институционалног модела, пружа аргументе и на основу анализе норми ирског највишег општег правног акта и политичке праксе, да је ирски уставно-политички систем парламентарни. Елци са Фиццералдом, указује да су бројни фактори утицали на релативно слабу позицију председника: партијска доминација у селекцији кандидата за председника, одсуство уставних овлашћења и традиција лимитираног председништва која је постала норма почев од 1937²²⁸ (када је донет Устав Ирске). Анализирајући политички живот док се на челу Ирске налазила председница, Мери Мекалиси (McAleese)²²⁹ исти аутори указују да је председник симболични шеф државе са церемонијалном улогом, као што је примање акредитива страних амбасадора, затим њено признато право да коментарише социјална питања на неполитички начин; такође, председница се некад позивала да подржи ирске националне интересе у иностранству. Ипак председник није главни политички лидер.²³⁰ Управо околност да је председник централна институција система власти (и који се бира непосредним народним гласањем), који је успостављен последњим француским Уставом, да има значајна овлашћења и да постоји одговорност владе пред легислативним телом (а у неким системима је путем устава установљена одговорност владе и пред председником) карактерише по нашем схватању један систем власти као полупредседнички. У овом раду углавном се држимо хипотезе да пре свега институционално, а онда и на основу политичке праксе, режими у којима је председник на темељу оба основа јак, могу се назвати полупредседничким системима. Елци и поред мишљења да „ако се ирски председник сматра једним од најслабијих од свих директно изабраних шефова држава, онда се тишек²³¹ (назив за ирског премијера – напомена М.Р.) сматра једним од најјачих шефова влада,²³² ипак убраја ирски политички систем у полупредседнички, што се додуше сасвим уклапа у његову дефиницију полупредседничког система, из које је одстранио елемент значајних председничких овлашћења. Овај ирски писац да би поткрепио аргументе које заступа, наводи ставове својих колега о моћи ирског премијера. Тако Ентони Кинг (King) поставља тишека, уз бок британском, немачком, грчком и шпанском премијеру, с тим да је „у категорији оних шефова влада који остварују највећи степен утицаја у оквиру њихових система извршне власти.“²³³ Други ирски писац, Брендон О’Лери (Leary) иде и даље па тврди да је „ирски премијер потенцијално моћнији од било ког другог европског премијера, са изузетком његовог британског колеге.“²³⁴ У закључку свог коауторског рада, Елци и Фиццералд, указују да се председник и тишек налазе у Ирској у врху извршне власти. Председник је у Ирској у симболичном својству представника народа. Као такав, председник има мало или нимало могућности да

²²⁸ R., Elgie, P., Fitzgerald, *The President and The Taoiseach*, www.doras.dcu.ie, приступ, 1.3.2016, p.11.1

²²⁹ Мери Мекалиси вршила је функцију председника Ирске у два седмогодишња мандата од 1997. до 2011. године.

²³⁰ R., Elgie, P., Fitzgerald, *Ibid*, p. 11.7

²³¹ Ендру Хејвуд у свом делу „Политика“, указује да премијери у појединим земљама „имају локалну титулу као ирски тишек.“ – Е., Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 633

²³² R., Elgie, P., Fitzgerald, *Ibid*, p. 11.9

²³³ A., King, *Chief executives in Western Europe*, in: *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J.F.P Blondel*, (I., Budge, D., McKay, eds.) Sage, London, 1994, p.152

²³⁴ B., O’Leary, *An Taoiseach: the Irish prime minister*, *West European Politics*, 2/1991, p.159

контролише доношење одлука. Стога још увек постоји потреба за високим јавним званичником који је „изнад политике“ и који оличава на непристрасан начин легитимитет државе. У том смислу председник обавља значајну функцију. У контрасту у односу на симболичну позицију председника, тишек, представља „активни део“ устава. Тишек има потенцијал, да контролише доношење одлука и постоји очекивање да ће актуелни ирски премијери увек то да чине у циљу решавања горућих питања дневне политике.²³⁵ Тако снажан положај ирског премијера о коме пишу Елци, Фиццералд, Кинг и О’Лери, не може по нашем мишљењу бити карактеристика полупредседничког система, ни у периоду кохабитације, већ парламентарног, где влада и њен признати вођ имају централну улогу у најважнијим политичким процесима и представљају језгро извршне власти. „Нема сумње да кључно одређење моћи и утицаја премијера има његов или њен положај као партијског вође. Штавише, савремени премијери су у највећој мери резултат настанка дисциплинованих политичких партија. Не само да се положај премијера додељује на основу вођства у партији већ то његовом носиоцу обезбеђује да контролише скупштину и даје основ за стварање представе о националном вођи.“²³⁶

Када је реч о скретању пажње на дело Мориса Дивержеа, Елци у раду: „*Duverger, Semi-presidentialism and Supposed French Archetype*“, наводи да се „Француска често разматра као пример полупредседничког система *par excellence*.“ У том чланку Роберт Елци је указао, да државе са полупредседничким системом функционишу на различите начине. Дакле „идеја о држави која је архетип полупредседничког система, била то Француска или нека друга, је погрешна. Концепт полупредседничког система обухвата посебан уставни аранжман а идентификација овог концепта, један је од највећих доприноса Мориса Дивержеа политичкој науци (уз надање да ће је прихватити ускоро и уставни правници). Поврх тога, унутар категорије држава са полупредседничким уставима, налазе се препознатљиви полупредседнички системи. Постоје начини у којима варијације унутар полупредседничких система могу бити систематично уоквирене. Диверже је препознао ову разноврсност и нашао начин да је изрази, и ако је његов индуктиван приступ, мање успешан у објашњењу међудржавних разлика полупредседничких система. И ако није архетипски пример полупредседничког система, Француска је природни случај који се укључује у изучавању полупредседничких система. Изучавањем полупредседничких режима имаће користи оне теорије које су тестиране на широком кругу земаља, укључујући и Француску. Укључење Француске као и других земаља које су предмет упоређивања у изучавању полупредседничких система може само да утиче у стварању општих закључака о типу режима какав је полупредседнички. Оваква стратегија ће такође утицати на даљи раст интересовања за Дивержеов концепт полупредседничког система, концепт чије време так долази.“²³⁷ Елци нуди аргументе због чега сматра да Француска није архетип полупредседничког система: прво, непосредни избор шефа државе није иницијално регулисан Уставом из 1958., већ амандманом на њега из 1962., друго, Устав као у осталим европским земљама, није донет као последица демократизације или проглашења независности. Без обзира на аргументацију Роберта Елција, не можемо се сложити са ставом да Француску не треба уврстити као архетип полупредседничког система, из разлога што сматрамо да дуговечност француског Устава

²³⁵ R., Elgie, P., Fitzgerald, op. cit. p. 11.22

²³⁶ E., Hejvud, op.cit. str. 634

²³⁷ R., Elgie, *Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype*, in: *France's Political Institutions at 50* (E., Grossman, N., Sauger, eds.), Special Issue, *West European Politics*, Number 2, March 2009, pp. 265-266

из 1958., дакле нормe које дуго трају у времену, и које су послужиле као модел за креацију система у другим земљама (као на пример у Франкофонској Африци – у Сенегалу, у појединим државама Источне Европе – у Румунији, по Уставу из 1991), управо су доказ да је Француска и у пракси уставотворства послужила као пример за угледање. Због тога у нашем раду, теоријски, посебну пажњу посвећујемо француским уставним решењима. Иначе у свом чланку: „Diverger, Semi-presidentialism and Supposed French Archetype“, у коме Елци за француски систем власти указује да је то само наводни архетип, а у складу са својом минималистичком дефиницијом (коју ћемо свакако приказати) наводи већи број земаља у Европи као полупредседничке у односу на припаднике Дивержеовог правца у изучавању полупредседничких система. Управо на педесетогодишњицу доношења Устава Француске (1958-2008), ирски писац петнаест земаља Европе описује као полупредседничке републике.

У Аустрији је нови Устав донет као потпора демократизацији. Институција јаког председника била је установљена пре колапса демократије. Први председник изабран је од стране парламента и био је фигура. У Бугарској²³⁸ је нови Устав донет у процесу демократизације друштва. Директан избор председника је био компромис. Одлазећа владајућа партија схватила је да ће изгубити изборе и у политичким договорима је установљена нејака функција шефа државе. У Хрватској је такође нови Устав донет као последица очекиваног проглашења независности. Непосредни избор снажног председника одговарао је владајућој партији после првих избора. У Финској нови Устав је усвојен непосредно након проглашења независности и грађанског рата. Директни избори за председника²³⁹ били су компромис. Председник је добио многа од овлашћења која је имао цар у предходном режиму. У Француској директни избори за председника установљени су као последица уставног амандмана. Реформа је дизајнирана да појача, већ президенцијализован систем. Нови Устав на Исланду је донет као пратилац проглашења

²³⁸ Желећи да и за Бугарску укаже да је реч о полупредседничкој републици, Елци посредно критикује Дивержеово и Сарторијево схватање полупредседничког система. „Користећи Дивержеову и Сарторијеву дефиницију, нејасно је да ли Бугарска треба да буде класификована као полупредседничка држава. Члан 1 Устава из 1991., наводи да је Бугарска, Република са „парламентарном формом владе“. С позивом на бугарске ауторе који наводе да „бугарски председник има углавном церемонијална овлашћења“ (S., Andreev, *Semi-Presidentialism in Bulgaria: The Cyclical Rise of Informal Powers and Individual Ambitions in a „Dual Executive“*, in: R., Elgie, S., Moestrup, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2008, p.32) и да се показало да практично нема неслагања међу домаћим стручњацима да је Бугарска имала парламентарно-доминирајући режим, током највећег дела своје транзиције. У исто време председник се показао као активни политички субјект, помажући да политички систем израста као стабилнији и вероватно више демократски. У ствари, током првих година транзиције ка демократији, било је великих прилика за сукобе између председника и премијера и у тим временима била је на сцени верзија балансираног полупредседничког система. „Док би већина научника укључила Бугарску у њихову листу полупредседничких држава, ово становиште ипак није обавезно, ако бар један домаћи експерт означава Бугарску као „политички систем који је парламентарни са појачаним овлашћењима председника“ (G., Karasimeonov, *The Legislature in Post-Communist Bulgaria*, Journal of Legislative Studies, 1/1996, p.47). С тога да ли је Бугарска полупредседнички систем или није?“ – R., Elgie, *Semi-Presidentialism – Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press, New York, 2011, p.23. Доследно употребљавајући своју нормативну (сужену) дефиницију полупредседничког система која је заснована на две уставне особине – непосредан избор председника и постојање владе са премијером који су политички одговорни пред легислативом, Елци у књизи „Semi-Presidentialism – Sub-Types and Democratic Performance“ (уз анализу релевантних одредби Устава о положају бугарске егзекутиве), указује да се за Бугарску недвосмислено може закључити да је полупредседничка република.

²³⁹ Треба приметити да Финска на основу Устава из 1919. (а што ћемо и указати) је све до председничких избора из 1994. године имала електорски систем избора, дакле изборе налик непосредним.

независности. Од председника се очекивало да буде фигура као монарх на основу предходне данске владавине. Први председник је изабран од стране парламента. Такође у Ирској је донет нови Устав. Историјски и снажни лидер остао је премијер. Први председник није био политичка личност, и сам је истакао номинацију, тако да се нису одржали директни избори. Нови Устав у Литванији је био потпора назависности и демократизацији. Полупредседнички систем био је плод компромиса. У вези са проглашењем независности у Македонији је донет нови Устав. Полупредседнички систем је промптно адоптиран. Нови систем је наставио некадашњу комунистичку традицију, постојања слабог председника. Установљавање директних председничких избора је садржина уставног амандмана у процесу демократизације. Ово је омогућила нова некомунистичка већина, али она је била веома подељена. У Португалу је нови Устав донет у оквирима процеса демократизације друштва. Главне снаге које су биле иза процеса демократизације, подржале су полупредседнички систем. Директни избори били су последица конституционалног амандмана,²⁴⁰ који је донет у Румунији убрзо после колапса комунистичког режима. Лидер нове већине је лако победио на првим изборима. У Словачкој директни избори били су резултат усвајања уставног амандмана. Они (непосредни председнички избори) су дизајнирани како би се омогућило да се превазиђу предходне тешкоће у избору председника од стране парламента. Нови Устав као пратилац проглашења независности и процеса демократизације друштва донет је и у Словенији. Полупредседнички систем је био један компромис: непосредни избори су били популарни, али је парламент редуцирао председничка овлашћења, зато што је скупштинска већина предосећала да ће се актуелни председник кандидовати на новим изборима. У Украјни непосредни избори су нормирани као уставни амандман, убрзо након пада комунистичког режима.²⁴¹ После ових Елцијевих излагања о томе које су околности утицале да се у појединим европским земљама усвоји полупредседнички систем, указаћемо и на три групе разлога које писац подробније објашњава као одлучујуће да се конституционално прихвати овај систем власти и у другим земљама а не само на старом континенту. Ирски политиколог сматра да присуство полупредседничког система у многим франкофонским и лусофонским земаљама, републикама бившег Совјетског Савеза и бивше Југославије указује да је његово ширење примарно повезано са посебним регионалним и/или културним контекстима. Ипак, чињеница да полупредседнички систем није ограничен само на одређене контексте у овим регијама је знак да постоје независни разлози за ширење овог облика власти ... У случају франкофонске Африке у раним деведсетим годинама XX века, сигурно је постојао спољни подстицај да се усвоји демократски политички систем и да се то учини брзо, али није постојала обавеза да се прихвати полупредседнички режим. Уместо тога, присуство полупредседничког система у многим франкофонским и лусофонским земљама, и у многим земљама бившег Совјетског Савеза и бивше Југославије, више је повезано са погодним процесом институционалног имитирања, подражавања (*mimetism*) у времену када је тим земљама била потребна брза демократизација или када је конституционални хаос био резултат неочекиване независности/државности. Другим речима, адопција полупредседничког система, била је

²⁴⁰ Мора да коригујемо Елција, јер у Румунији није дошло до амандманске измене Устава из 1965., у правцу успостављања непосредног избора председника државе, већ је то учињено законским путем, пре доношења и данас важећег Устава из 1991.

²⁴¹ R., Elgie, *Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype*, *Figure 3, The Founding Context of European Semi-Presidentialism*, op.cit.p. 255

результат посебног ефекта уставног преношења у раним деведесетим годинама. Међутим, овај ефекат је био у најбољем случају неопходан, али не и довољан услов за појаву полупредседничког система. Посматрано више уопштено, постоје други политички разлози, зашто је полупредседнички систем био тако атрактивна уставна опција за тако много земаља, укључујући оне у франкофонским и лусофонским подручјима, као и у некадашњем Совјетском Савезу и некадашњој Југославији. У том смислу као први мотив за уставну адопцију полупредседничког институционалног модела може се наћи по Елцију да овај систем власти представља прикладну компромисну опцију, када су постојале битне поделе између оних снага које су подржавале усвајање председничког система с једне стране, и оних који су подржавали усвајање парламентаризма с друге стране. Под претпоставком да ниједна страна не може да доминира у процесу стварања устава, полупредседнички систем је представљао частан исход за обе опције, јер је свака од њих могла да тврди да су добили нешто за себе и да су спречили другу страну, да оствари све оно што је желела. Та мотивација била је посебно значајна у процесу транзиције у Централној и Источној Европи раних деведесетих година, посебно у земљама као што су Литванија и Словенија. Поред тога, таква мотивисаност је била присутна у Франкофонској Африци, у земљама у којима су се одржале такозване „националне конференције“ у раним деведесетим годинама. Ове конференције окупиле су заједно политичке партије и главне доносиоце одлука испред цивилног друштва. Оне су одржане у седам држава – Бенину, Чаду, Конго-Бразавилу, Габону, Малију, Нигеру и Тогоу – шест од њих је усвојило полупредседнички систем. У Конго-Бразавилу, Малију, и Нигеру, полупредседнички систем није био само резултат спољних француских подстицаја, већ је такође био резултат унутрашње политичке динамике између присталица односно заступника конкурентских уставних опција.²⁴²

Као други разлог Роберт Елци, наводи да је усвајање полупредседничког система било привлачно за земље које желе да покажу своје демократске потенцијале у међународним односима. Ова мотивација се манифестовала на два различита начина. У Исланду и у Ирској, непосредан избор председника је намерно одабран, да би обележио симболичан раскид са колонијалним силама које су управљале овим земљама под формом парламентарне монархије. У овим случајевима, номинални председници, али ипак изабрани на непосредним, тајним и општим изборима, „калемљени“ су на постојећим парламентарним системима, као знак да је новосуверена земља „више демократска“ од бивше колонијалне монархије. У другим земљама, полупредседнички систем је био атрактиван за моћне лидере, или аутократе, који су желели да остану на функцији и да установе спољну глазуру демократије. Унутар полупредседничког система, чињеница да је председник изабран од стране народа и да је влада одговорна пред скупштином која је такође изабрана од народа, може бити употребљено као знак, да је режим посвећен, бар привидно, демократским принципима. На пример у Буркини Фасо усвајање полупредседничког система одговарало је интересима моћног, актуелног председника, Блез Компорае (Compaoré). У контексту режима доминантне партије, са малим очекивањима да ће опозиција остварити изборну победу, она је омогућила председнику да задржи власт, истовремено тврдећи да су демократски потенцијали новог устава чврсти. Опет, адопција полупредседничког система била је не само резултат притисака спољних

²⁴² R., Elgie, *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*, in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (R., Elgie, S., Moestrup, Yu-Shan Wu, eds.) Palgrave Macmillan, New York, 2011, p.13

политичких снага. То је био и резултат домаћих преференција.²⁴³ Као трећи моменат да се у појединим земљама установи полупредседнички институционални модел, ирски писац наводи да је то усвајање било у складу са нестабилним политичким приликама у појединим земљама, у којима се тежило да се учврсти извршна власт и створе услови за јако вођство. Ово може бити јасније сагледано, када државе усвоје полупредседнички систем путем уставног амандмана, који уводи директан избор председника. То се десило у Египту, Француској, Пољској, Сингапуру, Словачкој, Шри Ланки, Тајвану, Турској и Јемену – од којих Француска, Пољска, Шри Ланка, Тајван, Турска и Јемен – представљају државе у којима је постојала специфична тежња да се повећа ауторитет актуелног председника или на тај начин председничке функције у целини. Француски случај је највише познат у том погледу ... У Јемену, непосредни избор председника, заменио је више колегијални Председнички савет, а то је и био начин јачања положаја председника Али Абдулаха Салеха (Saleh) у контексту текућег сукоба. Коначно, у различитим околностима, усвајање полупредседничког система је доследно тежњи у државама да се редуцирају председничка овлашћења, односно да се учини изгледним смањење моћи председника, повећањем улоге парламента. Ово је највише видљиво у земљама које су усвојиле полупредседнички систем усвајањем амандмана који установљава место премијера и/или чини владу колективно одговорном законодавном телу. То се десило у Белорусији, Камеруну, Габону, Грузији, Кенији, Сенегалу, Танзанији и Тунису. У свим случајевима сем Белорусије, промена је била сигнал, можда и неискрен или слично томе, да председник који је на дужности више неће играти тако значајну улогу у политичком систему или барем да ће бити институција која успоставља равнотежу моћи. На пример, у Камерону и Габону, било је оштрих антивладиних протеста у раним деведесетим и креирање полупредседничког система, био је начин којим се актуелни председник трудио да умири политичку опозицију. Прихватање полупредседничког система у Грузији, био је директни резултат такозване „ружичасте“ револуције, која је била масовни опозициони покрет предходном високопрезидентијализованом политичком режиму у земљи. Када је стари режим оборен, Елци скреће пажњу, да је нови грузијски председник установио функцију премијера, као начин да се упути порука, да ће бити фундаменталних промена у политичком систему. „У Кенији, усвајање полупредседничког система, уследило је после спорних резултата децембарских парламентарних избора из 2007., када је опозиција тврдила да су резултати избора намештени од стране председника Кибакија (Kibaki) и његових присталица. Насиље које је пратило изборе, завршено је пактом између председника Кибакија и опозиционог лидера Раила Одингга (Odingo), који је заснован на доношењу уставног амандмана да се установи функција „извршног“ премијера и владе која је одговорна парламенту.“²⁴⁴ Као закључак Елци указује да су ови сценарији доказ да је мало вероватно да ће ширење полупредседничког система, моћи да буде ограничено само на одређена географска подручја или културолошке контексте, као што су Франкофонска и Лусофонска Африка и земље бившег Совјетског Савеза и некадашње Југославије. Уместо тога полупредседнички систем је настао у разноврсним политичким ситуацијама. Као резултат тога, постоје разлози да се верује да ће се зачуђујуће ширење полупредседничког система наставити и у будућности.

Елцијева теорија полупредседничких система је својствена, због тога што је он родоначелник новог правца, који је назван минималистички, прецизније речено због

²⁴³ R., Elgie, *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*, Ibid, pp.13-14

²⁴⁴ R., Elgie, Ibid, pp.14-15

дефиниције коју унутар своје теоријске концепције нуди, а која је нормативна и сужена, не само у односу на Дивержеову, или Сарторијеву, већ поготову на оне дефиниције полупредседничких система, које потичу од максималистичког прваца, односно његових представника. У раду „The Politics of Semi – presidentialism“, Роберт Елци наводи да је полупредседнички систем онај систем организације извршне власти у коме „осим шефа државе изабраног од стране грађана на унапред фиксни мандат, постоје премијер и кабинет, који су одговорни парламенту.“²⁴⁵ Јасно је да је Елцијева дефиниција овако постављена уставноправног карактера, јер даје само одговор на питање: Како председник, премијер и влада долазе на власт, и како са ње силазе? У односу на дефиницију Мориса Дивержеа, Елци указује да дефинисање полупредседничког система које је он предложио има предности: - прво прецизира први Дивержеов критеријум, односно конкретизује се начин избора председника у полупредседничком систему (односно узима у обзир Сарторијево указивање да први елемент Дивержеове дефиниције може потенцијално да буде варљив); „То се чини заменом импликације да је директно изабрани председник потребан за полупредседнички режим, појмом председника за кога је неопходно да буде изабран на популарним изборима, а то значи председник изабран општим непосредним изборима или онима који су налик њима. Тако, државе као Финска пре реформе, могу недвосмислено бити класификоване као полупредседнички режими. Друго тиме се потпуно изоставља други елемент Дивержеове дефиниције који се односи на председничка овлашћења. То значи да су проблеми који се односе на овлашћења уклоњени. Државе са slabим председницима, као што су Аустрија, Бугарска, Исланд и Ирска, могу недвосмислено бити класификоване као полупредседничке заједно са државама са јаким председницима, као што су Француска и Русија, као и са државама које имају одређену врсту лимитиране председничке функције, као што су Финска, Пољска и Португал. На овај начин, полупредседнички систем постаје пример чистог типа режима који постоји заједно са осталим таквим чистим типовима, првенствено председничким и парламентарним режимима. На бази ове дефиниције, може се установити листа режима који се без двојбе могу сврстати у полупредседничке.“²⁴⁶ Тако је Елци 1999. године у поменутом раду: „The Politics of Semi – presidentialism“ груписао полупредседничке системе по великим регионима (који имају географске и политичке сродности). У Африци као полупредседничке системе Елци је тада препознао: Анголу, Бенин, Буркину Фасо, Капо Верде, Габон, Гану, Мадагаскар, Намибију, Нигер и Того. На америчком континенту, само три земље су уврштене у полупредседничке републике: Доминиканска Република, Гвајана и Хаити. У Азији и Блиском Истоку, Либан, Малдиви, Монголија, Јужна Кореја и Шри Ланка у Елцијевој класификацији извршеној те 1999. године, као државе су сврстане у полупредседничке. У Централној и Источној Европи полупредседнички системи су установљени, (с обзиром на дефиницију коју је ирски политиколог презентирао научној јавности) у: Бугарској, Хрватској, Македонији, Пољској, Румунији и Словенији. Као државе са простора некадашњег Совјетског Савеза, у којима је основним законом конституисан полупредседнички режим маркиране су у овој класификацији: Јерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија, Казахстан, Киргистан, Литванија, Молдавија, Русија, Украјна, Узбекистан. У Западној Европи, Аустрија, Финска, Француска, Исланд, Ирска и Португал су примери за полупредседничке системе. У овој првој класификацији коју је

²⁴⁵ R., Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, in: *Semi-Presidentialism in Europe*, (R., Elgie, ed.), Oxford University Press, New York, 1999, p.13

²⁴⁶ R., Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, Ibid, p.13

Елци понудио научној јавности, може се запазити да број земаља које писац сврстава у полупредседничке системе износи 42.²⁴⁷

Поново наглашавамо да је у Елцијевој дефиницији одстрањен као елемент: значајна председничка овлашћења. Елци сматра да иако је неутралисао овај субјективни елемент, то не значи да је много одступио од Дивержеове конструкције. „Заправо, екстензивним тумачењем значаја уставних овлашћења, шефа државе, Диверже је у потпуности обесмислио потребу за постојањем овог елемента дефиниције, чиме су широм отворена врата успостављању минималистичке дефиниције полупредседничког система. Није тешко закључити да су основне врлине овакве дефиниције јасност и прецизност. Међутим, како је то Елци истакао, чак и овако постављена дефиниција не елиминише у потпуности субјективност из класификационог процеса.“²⁴⁸ Елцијево уклањање, спорног елемента из Дивержеове дефиниције, критиковано је и у хрватској политиколошкој литератури. Тако Давор Бобан замера Елцију што уместо да покуша да расветли нејасан садржај другог Дивержеовог критеријума (значајне надлежности председника републике), ствара концептуални bias, с обзиром да једноставно из дефиниције потпуно неутралише уставна овлашћења и сужава концепт на два споменута – непосредност избора председника републике и постојање владе одговорне пред парламентом. „То му уистину омогућава да утврди точан број земаља у свијету које, према његовом концепту имају полупредсједнички сустав власти, али појам структуре двојне извршне власти као темељно обележје полупредсједничког сустава тиме бива доведен до апсурда.“²⁴⁹

Елци указује да листа полупредседничких држава варира толико од једног писца до другог, зато што сваки писац има слободу да одлучи шта конституише ниво врло значајних председничких овлашћења, која су потребна за полупредседнички систем. Као резултат тога, неки писци интерпретирају у смислу да се таквим поступком искључују државе као што су Аустрија, Бугарска, Исланд и Словенија, где се председнички прерогативи не сматрају довољно значајним. Ово би било у складу са Сарторијевим размишљањем. Остали писци полупредседнички систем, интерпретирају тако да искључе оне земље попут Белорусије и Русије, где се председничка овлашћења сматрају прилично великим. Елци указује да је то у сагласју са теоријском позицијом коју су својевремено заступали Алфред Степан и Синди Скач. Ипак други писци желе да укључе све државе, вероватно због претпоставке, да термин, прилично значајна, покрива широк спектар могућих овлашћења. Роберт Елци наглашава да овакав прилаз има Хорст Бахро (Bahro).²⁵⁰ „Ако окупимо заједно, све листе у којима су предмет класификације полупредседничке

²⁴⁷ У раду: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice* из 2011., Роберт Елци указује да закључно са 31. мартом 2010. године постоје укупно 53 државе које су усвојиле полупредседнички институционални модел. У табели коју је у овом чланку презентирао читалачкој публици Елци указује на време када су одређене државе усвојиле систем организације извршне власти назван полупредседнички, а када је тај модел уставним изменама изгубио актуелност. Примера ради Елци (у табели) наводи да је 2009. године у Мауританији поново успостављен полупредседнички систем (за разлику од 2008., када је у истој земљи овај систем власти престао да важи) а у Нигеру и Мадагаскару укинут. Више о томе: R., Elgie, *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice, Table 1.1 The spread of countries with semi-presidential constitutions*, in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (R., Elgie, S., Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave Macmillan, New York, 2011, pp. 8-9

²⁴⁸ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 55

²⁴⁹ D., Boban, *Komparativna analiza polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj*, doktorska disertacija, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2009, str.39

²⁵⁰ Више о томе: H., Bahro, B., Bayerlein, E., Veser, *Duverger's concept: Semi-presidential government revisited*, 2/1998, pp. 201-224

државе, били би у могућности да идентификујемо очигледно језгро „неконтроверзних“ случајева – вероватно: Француска, Монголија, Пољска и веома изгледно Литванија, такође. Ипак, ако бисмо и били у могућности да идентификујемо заједнички скуп држава, не бисмо могли да имамо дефиницију на којој се класификациона листа заснива. Све у свему, укључујући прилично значајна овлашћења у дефинисању полупредседничких система, то значи да постоји инхерентна субјективност у начину на који се идентификују примери овог концепта.²⁵¹

Елци одбацује Дивержеов критеријум и због аналитичког момента који за предмет има могуће сукобе унутар егzekутиве. Усвајање елемента – значајна председничка овлашћења, за последицу има увршћивање само оних држава, као полупредседничких, које имају „јаког председника“ па се може закључити да полупредседнички систем подстиче такав сукоб. Ако се у плејаду држава са полупредседничким системом уврсте и оне са slabим председницима – закључак је супротан.²⁵² Проблем се јавља што је творац минималистичког концепта у земље које сматра полупредседничким, уврстио и Аустрију, Исланд и Ирску, што је својевремено учинио и Диверже у свом раду из 1980. године. Подсетимо, Диверже је навео да Аустрија, Исланд и Ирска одговарају његовом концепту полупредседничког система, јер испуњавају конститутивне критеријуме новог система власти (на основу уставних норми). Примећујемо да Елци ствара дифузију уставних обележја односно норми и политичке праксе, а разлози које он износи, по нама нису довољни да се прихвати његова концепција полупредседничког система. У раду из 1998. године, „The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions“ разликује диспозицијске особине и релацијске особине, у класификовању различитих система власти. Предност је у његовој теорији дата диспозицијским особинама. Диспозицијске особине дефинише на неки начин негативно, с обзиром да тврди следеће: „Оне ништа *per se* не говоре о овлашћењима институција и оних који институције представљају. Оне се једноставно фокусирају на особине институционалног оквира, унутар којег се појављује било који дати скуп односа између власти.“²⁵³ По Елцију, диспозицијске особине, односно својствености могу се наћи у уставним текстовима. Релацијске својствености представљају „описивање актуелне ситуације у власти. Оне приказују актуелне солуције председника и премијера да покрену политичке ресурсе које имају у рукама.“²⁵⁴ Уставна овлашћења су, бар је таквог мишљења Елци, у већини релационог карактера. Раздвајање уставних овлашћења и политичке праксе у конципирању система власти, по схватању ирског политиколога, не мора да реперкутује избегавање концепцијских нејасности. Он је мишљења да се концептуалне нејасноће, могу заобићи, само ако се системи власти класификују, или на основу диспозиционих, или на основу релационих особина. Када се класификација базира на диспозиционим особинама, онда треба применити комбинацију три момента, која се односе на следећа питања: - да ли посебно постоји државни поглавар, односно председник републике и посебно шеф владе, односно премијер, или су те две дужности обједињене у једној личности? - да ли су главни представници извршне власти (председник и премијер изабрани на општим изборима; - да

²⁵¹ R., Elgie, *What is semi-presidentialism and where is it found?* in: *Semi-presidentialism outside Europe – A comparative study* (R., Elgie, S., Moestrup, eds.), Routledge, New York and London, 2007, p.5

²⁵² R., Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on a theme*, *Journal of Democracy*, 3/2005, p.100

²⁵³ R., Elgie, *The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions*, 2/1998, *European Journal of Political Research*, p.224

²⁵⁴ R., Elgie, *The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions*, *Ibid*, p. 224

ли су изабрани на фиксно одређени мандат? На основу ове комбинаторике, настају 24 система власти. Елци констатује да наведени број није реалан, јер у стварности постоји само пет система власти, а један од њих је и полупредседнички институционални модел. Такав систем карактерише одвојена институција шефа државе (председника републике) и председника владе, с тим што је председник републике изабран на фиксно одређени мандат и то непосредно од стране грађана, што није случај са премијером. Класификација система власти на основу релацијских особина, по схватању Елција, доводи до различитих теоријских схватања о типовима односа, односно њиховом карактеру у извршној власти појединих земаља. Иако је у наведеном раду из 1998, предложио класификацију система власти на описан начин, у будућим радовима о полупредседничким системима, тога се није увек придржавао.

У односу на положај председника државе, у политичком животу, Елци указује да су могућа три типа полупредседничког система: високопрезидентијализовани полупредседнички системи, полупредседнички системи са церемонијалним председницима и полупредседнички системи у којима постоји еквилибријум председничких и премијерских овлашћења. У сказивању о високопрезидентијализованим полупредседничким системима, Елци указује да је за њих такође карактеристична ситуација на коју је Хуан Линц указао као на ману председничког система, а то је да победник скупља све плодове изборне победе. Тако функција шефа државе постаје веома персонализована, а вођство председника је у стилу лидерства у председничком систему. Таква ситуација потенцијално је опасна за демократију, јер председник може да одлучи да се не покорава појединим нормама која му ограничавају владавину из одређених разлога односно својих интереса. Таквом делатношћу председник може да дође у конфликт са легислатуром чији чланови уживају алтернативни извор народног легитимитета. Указујући на примере у Азији и Африци, Елци наводи: „У високопрезидентијализованим полупредседничким системима демократија може да преживи и преживела је, али то није норма. Од 23 полупредседничке државе, само четири имају системе са јаким председницима и slabим премијерима – Гвајана, Намибија, Перу и Јужна Кореја. Чињеница да су ове високопрезидентијализоване полупредседничке државе опстале је знак да овај вид система није инхерентно проблематичан. Заиста, намибијски случај посебно није вредан пажње, зато што је то једна од ретких консолидованих демократија у Субсахарској Африци. Тако рећи, само мали број слободних (демократских) полупредседничких држава, функционишу на начин као високопрезидентијализоване. Шта више, ове државе су се сочиле са одређеним веома тешким политичким ситуацијама, и вероватно, те тешкоће су биле проузроковане или најмање погоршане природом њиховог полупредседничког система.“²⁵⁵ По схватању Роберта Елција, постоје полупредседнички режими који функционишу на парламентаран начин. Председник има симболичну лидерску улогу са малим бројем уставних овлашћења и делује као фигура а не у форми активног доносиоца одлука, с обзиром да се стварна власт налази у рукама премијера, који је задужен за све аспекте свакодневног управљања државом. „У мери у којој политичка пракса у овим полупредседничким државама, подсећа на парламентарне земље са индиректно изабраним председницима који су фигуре и јаким шефовима влада – као што је Немачка и Грчка, можемо да очекујемо да ће демократске перформансе ових система бити добре.“²⁵⁶ У раду, „A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on

²⁵⁵ R., Elgie, *Two cheers for semi-presidentialism*, doc, www.doras.dcu.ie, pp.7-8, приступ, 14.3.2016

²⁵⁶ R., Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on theme*, *Journal of Democracy*, 3/2005, p.105

theme²⁵⁷, из кога смо навели Елцијево мишљење, овај политиколог такође скреће пажњу да у полупредседничким режимима са церемонијалним председницима, „непосредан избор председника легитимише функцију и дозвољава оном ко је тренутно врши да служи као гласноговорник у име државе, док одсуство извршне власти на страни председника значи такву популарну легитимацију која никад није усмерена против премијера и никад не служи да председник буде инаугурисан као премијеров политички такмац.“²⁵⁸ Од 55 земаља које је по уставним карактеристикама 2005., Елци идентификовао као полупредседничке државе са церемонијалним председником шест држава Европе: Аустрија, Португал, Ирска, Исланд, Бугарска и Словенија. Ирски писац указује, да и ако је вредно пажње истаћи да су све наведене земље демократске, не би требало пожуривати са наглим закључцима о очигледним предностима за демократске процесе од стране ове форме полупредседничког система. Ипак Елци жели да нагласи да се овај облик полупредседничког система не може сматрати препреком за демократију. „У том погледу најзанимљивији случај је Словенија, где је избор полупредседничког система 1991., био компромис. У том периоду водила се дебата о уставу, а народна подршка за непосредни избор председника, била је претежно због популарности Милана Кучана, који је био на челу колективног председништва Социјалистичке Републике Словеније. Опозиционе партије су знале да је изгледно да Кучан победи на непосредним изборима, али да није сигурно да може себи да обезбеди посредни избор за шефа државе, па су се залагале за ово последње. Компромисни резултат био је полупредседнички систем са директно изабраним али претежно церемонијалним председником; једном изабран Кучан није покушавао да користи више власти од оне уставом предвиђене. Од тада, било је неколико спорова у вези са прецизирањем улоге председника, али није било штетних институционалних застоја или покушаја председника да персонализује политички процес на потенцијално дестабилизујући начин.“²⁵⁹

Трећа категорија полупредседничких система је она у којима постоји равнотежа председничких и премијерских овлашћења, а та овлашћења су и на једној и на другој страни значајна, дакле не мала. Реч је одређеном броју земаља међу којима су Капо Верде, Хрватска, Финска, Литванија, и Пољска, за које је Елци наводи да је положај премијера такав да се он може одредити као „примарни доносилац одлука, док председник

²⁵⁷ Тако је и у овом раду: „A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on theme“, Елци понудио једну од класификација полупредседничких система на основу њихових демократских учинака. На основу истраживања Freedom House из 2004. године, утврђена је категоризација полупредседничких држава које су демократске, затим оних које нису класификоване као демократске али су изборне демократије (имају демократске изборе) и она трећа категорија полупредседничких држава које су делимично демократске или нису демократске и свакако нису изборне демократије. Тако је те 2004. године међу полупредседничке земље које су демократске од стране Freedom House сврстано 23 државе. То су Аустрија, Бугарска, Капо Верде, Хрватска, Финска, Француска, Гвајана, Исланд, Ирска, Литванија, Мали, Монголија, Намибија, Перу, Пољска, Португал, Румунија, Сао Томе и Принсипе, Сенегал, Словачка, Јужна Кореја, Тајван. У другу категорију су сврстане Источни Тимор, Грузија, Македонија, Мадагаскар, Мозамбик, Нигер, Русија, Шри Ланка, Украјна. Ових 9 држава је категорисано (понављамо) као полупредседничке земље које нису демократске али су изборне демократије. Последња трећа категорија које нису ни изборне демократије такође је исте 2004. године обухватала 23 полупредседничке земље. По том истраживању недемократски председнички режими су: Алжир, Ангола, Јеменија, Азербејџан, Белорусија, Буркина Фасо, Камерун, Централно-Афричка Република, Чад, Габон, Гвинеја-Бисао, Хаити, Казахстан, Киргистан, Мауританија, Руанда, Сингапур, Таџикистан, Танзанија, Того, Тунис, Узбекистан и Јемен.

²⁵⁸ R., Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on theme*, Ibid, p.105

²⁵⁹ R., Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on theme*, Ibid, pp.105-106

има овлашћења да интервенише било спорадично, или у конкретним подручјима, а обично у спољној и одбрамбеној политици. У другим земљама – Француска, Сенегал, Тајван, и од уставне реформе 2003, Сао Томе и Принсипе, председник носи највећу политичку тежину, а и поред тога први министар је остао значајан субјект. Многе од ових земаља су искусиле периоде кохабитације. Класичан пример је Француска где кохабитација није представљала претњу систему, зато што је до ње дошло после недвосмислене консолидације режима ... У другим државама, кохабитација се десила док је систем још увек био фрагилан, па је подстицана борба за власт између председника и премијера. Такве борбе су се дешавале у Литванији, Монголији, Пољској, Румунији, Сао Томе и Принсипе, и кратко у Тајвану. Ипак демократија је преживела у овим државама. Можемо да закључимо да балансирани полупредседнички систем не мора неопходно да буде проблематичан, чак и за демократије у повоју, као и за случај политичке кохабитације.²⁶⁰ На овом месту потребно је дотаћи се оног дела научног опуса Роберта Елџија, где је посебну пажњу обратио на специфичну политичку појаву у полупредседничким системима а то је већ поменута кохабитација. У коауторском раду са Јаном Мекменамином (McMenamin) под називом : „Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism“, Елџи поставља питање под којим условима ће вероватно доћи до кохабитације те „Ахилова пете полупредседничког система?“²⁶¹ На ово питање Елџи и Мекменамин, дају одговоре кроз постављање седам хипотеза, које кроз емпиријске случајеве доказују. Наравно да има изузетака од овако постављених хипотетичких правила. Сматрамо да због њихове већинске истинитости, те хипотезе ваља набројати: 1. Изгледно је да се кохабитација помоли на политичкој сцени полупредседничких система ако председникова партија има мање од 50 % места у легислатури; 2. Кохабитација се једино јавља после избора; 3. Кохабитација се неће помолити ако су председнички и легислативни избори синхронизовани; 4. Када председникова партија нема већинску подршку у легислатури, мање је вероватно да ће се кохабитација појавити као последица повећаног броја места председникове партије у парламенту; 5. Кохабитација је више изгледна у државама са премијерско-председничком формом полупредседничког система, него у онима са председничко-парламентарном; 6. Када кохабитација следи после избора, више је вероватно да ће се то десити после легислативних избора, него председничких; 7. Када кохабитација долази као последица председничких избора, више је вероватно да ће се то десити, када постоји слаб председник.²⁶²

На послетку да нагласимо да је најважнији разлог оформљења теорије полупредседничких система власти, утврдити које су особине маркантне за овај режим и да притом представљају особену разлику у односу на традиционалну дихотомију система власти (председнички и парламентарни). Тако специфична разлика полупредседничког система у односу на најстарији систем организације власти – парламентарни, представљају значајна уставна овлашћења председника државе. Избор председника државе на основу непосредних избора, свакако утиче на његову додатну политичку легитимацију, али то није довољно да би се један систем власти моментално сврстао у полупредседнички. Мана Елџијеве теорије, односно правца који има следбенике, јесте

²⁶⁰ R., Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on theme*, Ibid, pp. 107-108

²⁶¹ R., Elgie, I., McMenamin, *Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism*, Political Studies, 2011, p.1

²⁶² R., Elgie, I., McMenamin, *Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism*, Political Studies, 2011, pp.7-15

што су у полупредседничке системе груписане земље, које имају изразито и уставно, али и на основу политичке праксе моћне председнике и слабе премијере, као и државе које од момента доношења првих демократских устава, као што је Словенија, имају председнике за које и уставна норма и политичка пракса сведочи да је реч о њиховом слабом положају. Уместо да се створи један конзистентан уставни модел, дошло се до броја земаља, у који се сврставају такорећи потпуно различити политички системи, којима јесу заједничке особине непосредан избор председника, и постојање владе и премијера одговорних парламенту. У тој тачки а то је уставна одредба о непосредном избору шефа државе, завршавају се сличности између хетерогене скупине земаља, које је Елци у својим различитим радовима сврстао у полупредседничке системе. Подсетимо се, Диверже је у полупредседничке земље у Европи убројао оне државе узимајући у обзир уставна овлашћења њихових председника (уз испуњење и остала два критеријума), после тога француски писац их је рангирао и створио три категорије држава са акцентом на улози, коју у пракси врше њихови председници. Елци је међутим пренебрегао или ако желимо да будемо блажи, није обратио довољну пажњу на уставна овлашћења, стварајући своје три категорије полупредседничких система, узимајући у обзир положај председника у пракси. Минималистички концепт, који промовише овај писац, обухватио је земље које, сем поменутих сличности, немају других додирних тачака, с обзиром на уставна овлашћења и међусобне односе на релацији законодавна – извршна власт, али и унутар саме егзекутиве. Да би дошло до лакше класификације броја земаља, која се могу назвати полупредседничким, занемарена је сама суштина одређеног система власти. Минималистичка концепција чији је родоначелник Роберт Елци, плодотворна је да би се утврдио тачан број држава у свету, које имају систем организације извршне власти, који одговара особинама полупредседничког система, које овај писац сматра маркантним. Међутим, та концепција не доприноси развоју конзистентне теорије овог институционалног модела.

I.17. Тешкоће у проучавању полупредседничких система по схватању Мирјане Касаповић

Мирјана Касаповић, хрватска професорка упоредне политикологије, је у својој краћој монографској студији „Компаративна истраживања полупредседничких сустава у Средњој и Источној Еуроци: проблеми концепцијске растезљивости, селекцијске пристрасности, типологизирања и деноминаирања“, указала на које све странпутице могу да одведу проучавања полупредседничких система, с обзиром да се ради о релативно новом моделу организације извршне власти. Због тога је ова ауторка, прво у наведеном раду приказала различита схватања полупредседничких система, као подлогу да се илуструје како каже „неколико типичних проблема компаративних истраживања тог модела власти.“²⁶³ Она је у самом наслову студије, навела о којим се тешкоћама у откривању научне истине о полупредседничким системима ради. Реч је о: концепцијској растегљивости, селекцијској пристрасности, типолошким нејасноћама и деноминацијској конфузији. У овом раду, пажња је попут Касаповићкиног приступа, усмерена и на максималистички и на минималистички правац у одређењу полупредседничког система, а

²⁶³ М., Касаповић, *Компаративна истраживања полупредседничких сустава у Средњој и Источној Еуроци: проблеми концепцијске растезљивости, селекцијске пристрасности, типологизирања и деноминаирања*, *Анали хрватског политолошког друштва*, 2006, стр. 40

код оба дефинисања јавља се првонаведени проблем – концепцијска растегљивост. Тако минималистичке дефиниције, (неке су притом и нормативне, а чији је један од најпознатијих твораца Роберт Елци) карактеришу полупредседнички систем помоћу два елемента која се могу наћи у уставима: непосредно бирање председника на општим изборима и постојање владе и премијера који су одговорни пред парламентом. Могуће је да постоји дуална одговорност владе, и пред шефом државе и пред законодавним телом. Овако дефинисан полупредседнички систем, показује се као веома екстензиван појам, јер се у њега могу уврстити и они уставно-политички системи, који по својој политичкој пракси не могу никако да буду полупредседнички режими. Тако замишљена минималистичка дефиниција полупредседничког система може у себе да инкорпорира и неке парламентарне системе, којима ту свакако није место. Припадници минималистичке теорије полупредседничког система, као једину дистинкцију између овог система власти и парламентаризма истичу непосредан избор председника, који по њима треба да буде само карактеристика овог конституционалног модела. „Већина аналитичара парламентаризма не сматра то конституционалним својством које мијења природу цијелога сустава власти или чак цијелога политичког сустава. Промјене што их изравни избори поглавара државе уносе у парламентарни састав најчешће се описују као уградња предсједничког елемента у парламентарни састав, ограничена структурна президенцијализација парламентарног сустава и сл. Укратко, минималистички концепти не легитимирају увјерљиво полупредсједнички састав као састав *sui generis* премда га признају као посебан политички режим. Из минималистичких концепата произилази „типолошка експанзија“ полупредсједничких сустава, чиме се они претварају у доминантан институционални аранжман у Источној и Средњој Еуроци.“²⁶⁴ Као контраст оваквом ставу, максималистички правац у компаративним истраживањима полупредседничких система, с обзиром да инсистира на прецизном броју конституционалних карактеристика овог модела власти, суштински га типолошки редукује. То има за последицу, такорећи исчезавање са политичке мапе Европе овог модела поделе власти. Касаповић исправно премећује да, типологизацијска склоност минималистичког правца води инклузији ове класификације, а код максималиста приметна је тенденција успостављања ексклузивнијег концепта полупредседничког система.

Селекцијска пристрасност, представља други проблем у истраживању полупредседничких режима на основу упоредноправне и политиколошке методе. Овај проблем има своја два вида, на који је хрватска ауторка указала. Први проблем је такозвана природна или ненамерна пристрасност. Таква се тешкоћа јавља као последица избора случајева као полупредседничких система, због тога што поједини аутори не познају довољно уставну и политичку стварност земаља Средње и Источне Европе, а како Касаповић наводи то се посебно огледа у вези са политичким системима оних држава које су настале распадом Совјетског Савеза и Југославије. Тиме је ова ауторка упутила критику познатим именима савремене политикологије: Шугарту и Керију, Сарторију као и, Степану и Сулејману. Мирјана Касаповић указује да је утицај природне пристрасности „на класификацију полупредсједничких сустава најочитији управо на примјеру Хрватске. Премда је за стручњаке Хрватска од 1990. до 2000. године словила као парадигматски примјер полупредсједничког сустава вајмарског типа, у већини компаративних студија, па и у специјалистичким регионалним судијима, она се уопће не спомиње.“²⁶⁵ Други вид

²⁶⁴ М., Касаповић, Ibid, str. 40

²⁶⁵ М., Касаповић, op.cit.str.41

проблема у вези са пристрасношћу приликом селектовања огледа се у томе, да она може имати појавни вид неприродне, односно намерне. Такав тип пристрасности последица је вредносних ставова о појединим системима власти, у овом случају о полупредседничким режимима. С обзиром да је Вајмарска Немачка историјски пример овог институционалног модела, а да је завршила неславно, претварајући се у тоталитарну диктатуру, Мирјана Касаповић наводи схватања појединих аутора који указују да је у Вајмарску Републику уграђена „кобна конструкцијска грешка“²⁶⁶ која је фатално угрозила демократију. Овакво мишљење је уврежено како у старијој тако и у новијој немачкој уставноправној и политиколошкој литератури. Касаповићева исправно примећује, да када је реч о новијим немачким ауторима, они су ипак склонији историјско-емпиријској анализи која се базира на истраживању искуствених момената који доводе да полупредседнички систем буде кочница или препрека консолидовању демократије. Мирјана Касаповић је навела три примера система власти који по уставним карактеристикама свакако представљају полупредседнички модел, али који су у теорији оцењени (више или мање) као недемократски режими. При том се та квалификација креће од благих осуда спорих демократских процеса у појединим државама до констатације о потпуном уморству демократије. Наведена су три таква система власти, а то су: Русија, Украјна и Белорусија. Сумирајући схватања немачких и англосаксонских аутора о систему власти у Русији, Мирјана Касаповић указује да се конституционални полупредседнички систем у Русији „показао дакле као институционални оквир који је омогућио развој политичке праксе која није промјенила само сустав власти, полупредседнички у председнички, него је зауставила трансформацију тоталитарнога у демократски политички сустав „на пола пута“ тако што је руски сустав „упловио“ у ауторитарне воде.“²⁶⁷ Поводом учинака полупредседничког система у Украјни „развијена је дефиниција од стране политиколога којом се Украјна описује као „хибридна“ држава са компетитивним ауторитарним режимом“²⁶⁸, односно покровитељски президентијализам за време председника Кучме. У полупредседничком систему председник би требао да буде посебно на почетку живота овог институционалног модела интегративни фактор, симбол јединства државе и репрезент свих њених грађана. Хрватска ауторка исправно указује да је Украјна важна „и зато што се у њој јаки предсједници државе нису показали као стварне и симболичне интеграцијске фигуре нације и државе, него као представници сукобљених дијелова земље. То релативизира конвенционално мишљење да у новоствореним полупредседничким државама предсједници делују као интеграцијске фигуре јер је Украјна показала да они могу бити дезинтеграцијске фигуре и институције.“²⁶⁹ У овој краћој монографској студији, којој су у фокусу проблеми компаративних истраживања полупредседничких система, наводи се став двојице немачких аутора, Меркела (Merkel) и Пулеа (Puhle), који за белоруски пример суштински недемократског полупредседничког система указују да је ту реч о историјском примеру „посебних ризика полупредседничких

²⁶⁶ Да је полупредседнички систем као институционални модел био погубан за немачку демократију, као мишљење изнесе управо немачки аутори. Тако Карл Дитрих Брачер (Bracher) сматра да је иначе систем власти који је Диверже оквалификовао као полупредседнички у суштини једна од „верзија председничког система.“ – К., D., Bracher, *Stufen der Machtgreifung*, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1962, s. 67

²⁶⁷ М., Kasapović, op.cit.str.42

²⁶⁸ Т., Kuzio, *Regime type and politics in Ukraine under Kuchma*, *Communist and Post-Communist Studies*, 38/2005, p.175

²⁶⁹ М., Kasapović, op.cit.str.42

система власти у неконсолидованим демократијама.²⁷⁰ Исти писци за белоруски систем власти наводе да је „склизнуо у једну председничку диктатуру.“²⁷¹ Наводе се и мишљења, да је Белорусија у ствари диктатура султанистичког типа, а да је разлог томе неспособност владајућих елита у главним политичким институцијама „да прихате узајамно институционално самоограничавање, недостатне демократске легитимности парламента због које не може контролирати и обуздавати моћ председника државе, непостојање снажних посредничких структура које би се супроставиле плебисцитарно-ауторитарној стратегији дјеловања председника државе, непостојање демократске политичке културе и развијање цивилног друштва који би били отпорни на ауторитарну демагогију председника државе.“²⁷² Мирјана Касаповић је приметила да се полупредседнички систем чешће карактерише као демократски инсуфицијентнији и суспектнији од председничког а нарочито од парламентарног система. „Код неких је аутора замјетна сумњичавост према изгледима појединих посткомунистичких земаља па и цјелих регија да консолидирају демократије, која се умногоме заснивала и на увијерењу да у њима озаконени полупредседнички сустави не придносе том циљу. Како би се могућност консолидације демократије у појединим земљама или регијама приказала пријепорном, неки су им аутори хотимице приписивали полупредседничке сужаве власти и када они формално нису били успостављени.“²⁷³ Критикујући немачког аутора Декера (Decker) она наводи да његово схватање представља парадигматичан пример ненаучног поступка јер је овлашно сврстао све источноевропске земље у категорију полупредседничких држава.²⁷⁴ Такође је тачно и мишљење да је научно неутемељен и намерно селекцијски пристрасан приступ који се заснива на схватању да су „земље које су некада биле део Совјетског Савеза или Југославије изабрале полупредседнички систем, док су земље које су некад биле део Совјетског блока – Бугарска, Чешка, Мађарска, Пољска, Румунија и Словачка, прихватиле варијанте парламентарног система, често преузете из немачке верзије тог вида режима“.²⁷⁵ Овакав став износи Томас Бејлис (Baylis).

Трећи проблем у уставној и политиколошкој науци која се бави истраживањима полупредседничких система, односно њиховом функционисању је по схватању Мирјане Касаповић, типолошке природе. Типологија полупредседничких система у директној је вези са бројем критеријума који су узети у обзир. Тачно је мишљење да када је мањи број критеријума, тада су типолошке категорије шире, а при већем броју критеријума типолошке категорије су уже. Поводом овог проблема у компаративном истраживању полупредседничких система које Касаповићева назива и семипрезиденцијализмом, она закључује: „заправо само се и из максималистичких концепата семипрезиденцијализма могу извести нормативни подтипови, док се минималистички концепти морају окренути

²⁷⁰ W., Merkel, H., J., Puhle, *Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1999, s.192

²⁷¹ W., Merkel, H.,J., Puhle, op.cit.s. 194

²⁷² М., Касаповић, op.cit.str.42

²⁷³ М., Касаповић, op.cit.str.43

²⁷⁴ Више о томе: F., Decker, *Direktwahl des Premierministers. Das Scheitern des präsidientell-parlamentarischen System in Israel*, Zeitschrift für Politik 3/2006, s. 277

²⁷⁵ Т., Baylis, *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, World Politics, 3/1996, p.299

конструкцији емпиријских подтипова јер напросто не садржавају довољно критерија који би омогућили нормативно типолошку диференцијацију.²⁷⁶

Четврти проблем који је Касаповићева изнела је именовање одређеног концепта а последица је концепцијске неодређености и типолошких нејасноћа. Она указује да је немогуће навести све називе који се везују за полупредседничке системе. Ипак навела је чак 23 „формална“ термина за овај институционални модел. Први је полупредседнички систем, а следећи су „мјешовити сустав, дуалистички сустав, хибридни сустав, гранични сустав, парламентарно-предсједнички сустав, дуалистични парламентаризам, ограничени парламентаризам, парламентарни сустав с хегемонијом предсједника, парламентарни сустав с доминацијом предсједника, облик парламентаризма с компонентом предсједничке власти, модифицирани парламентаризам, дуалистични парламентарно-предсједнички сустав, демократска полупарламентарна верзија предсједничког сустава, предсједнички парламентаризам, квазипредсједнички сустав, ограничен президентијализам, сустав биполарне егзекutive, сустав дуалне егзекutive, двојно водство, дијархија, фазни модел, алтернатијски модел.²⁷⁷ У емпиријским истраживањима, односно анализама Касаповићева наводи чак 26 назива за полупредседнички систем. Разлог још већем броју у односу на формалне називе је што је при емпиријској анализи избор назива разноврснији и политички обојенији. Тако се полупредседнички систем од различитих аутора, различито и назива, као: „монокрација, плебисцитарна монокрација, изборна монархија, пучка монархија, републиканска монархија, монархија без насљедне династије, републиканска верзија уставне монархије, квазимонархија, плебисцитарна демократија, принципат, недемократски президентијализам, империјални президентијализам, суперпрезидентијализам, покровитељски президентијализам, просвијећени деспотизам, указокрација, декретски режим, уставна диктатура, делегирана демократија, развлаштени парламентаризам, дисциплинирани парламентаризам, кастрирани парламентаризам, изборни ауторитарни режим, компетитивна дијархија, конфронтацијска дијархија.²⁷⁸ Свакако да су у појединим полупредседничким системима, а посебно први шефови држава, обележили политички живот па с тога Мирјана Касаповић наводи, да је у политичкој пракси појединих земаља дошло до њеног обележавања ауторитарним политичким стилем председника држава. Међутим, није сваки шеф полупредседничке државе имао ауторитаран стил владавине, али је тачно да је настао низ епонима по правилу на основу презимена председника. С тога се наводе као примери за владавину Де Гола – деголистички конзулат и деголизам, за предсједништво Франсоа Митерана – митеранизам, за стил предсједничке владавине Урха Кеконена – кеконизам, односно владавину Владимира Путина – путинизам. Као круну својих размишљања о методолошким замкама у истраживању полупредседничких система, а посебно када је реч о деноминацијској конфузији, Мирјана Касаповић наводи да неvezано од тога, да ли су истраживања тачна и прикладна или нетачна и политички пристрасна ипак она упућују на сложеност аранжмана и политичке праксе која се развија унутар њих. „Терминолошка збрка отежава анализу умножавајући теоријске и методолошке проблеме компаративних истраживања.²⁷⁹

²⁷⁶ М., Касаповић, *op.cit.* str.43

²⁷⁷ М., Касаповић, *op.cit.* str.44

²⁷⁸ М., Касаповић, *Ibid.*, str.44-45

²⁷⁹ М., Касаповић, *op.cit.* str.45

18. Закључни осврт о теоријама и схватањима полупредседничког система

Појам полупредседнички систем, као што је случај и са мешовитим изборним системом и ауторитарним политичким режимима представља „трећу категорију“ у политичкој науци у прошлом XX веку. Полупредседнички режим је појмовна категорија супростављена традиционалној дихотомији система власти на председнички систем и парламентаризам. Појава нових политичких режима у XX веку за поједина теоретичаре била је преуска, да се опише политичка стварност па је стару дихотомију требало заменити трихотомијом. Поставља се логично питање: каква судбина прати нове појмовне категорије у уставној и политичкој науци? Да ли ће оне преживети и постати потпуно аутономне или ће доћи до њиховог претварања тј. преображаја у класичне појмове. Преликовано на полупредседнички систем, који позајмљује елементе парламентаризма и председничког система, поставља се као питање његовог преласка у парламентаризам или президентијализам. Политичка стварност појединих држава које су усвојиле у својим основним законима овај тип система власти, показује да је он опстао. Полупредседнички систем, по нама, је политичка, уставна и теоријска категорија *sui generis*, из разлога што има самосталне и независне конституционалне особине. Дакле, одбацујемо посматрање полупредседничког система као пролазну или прелазну емпиријску појаву која ће временом прерасти у једну од две добро познате категорије у уставној науци – парламентаризам, односно председнички систем. У Дивержеовој домовини Француској, остало је тврдокорних заступника традиционалне поделе система власти на већ поменути парламентаризам, односно председнички систем па сходно томе и институционални модел Француске по Уставу из 1958. године који се сврстава по правилу у парламентарни систем, а ређе у председнички. Таква схватања нису само појава у француској уставној и политиколошкој теорији већ се срећу и код других аутора, примера ради овде приказаних схватања Брахера, Стефанија, или Левенштајна. Нови систем власти као што је полупредседнички, а свакако је нов у односу на више од два века постојања председничког система и неколико векова парламентаризма, постао је предмет пажње научника на свим светским меридијанима, а посебно у оним земљама у којима је установљен. Наравно, да је највећа заслуга оног ко се сматра утемељивачем ове нове теорије о посебном систему власти који није ни председнички ни парламентарни, а реч је о Морису Дивержеу. Његов рад је послужио да се отворе нова поља истраживања којима се анализира и политичка пракса и уставна норма, а то је пут који трасирамо у овом раду. Опис само уставних норми једног система власти колико год он био прецизан је само један део научне истине, а истина није истина ако знамо само један њен део. Уставна конструкција полупредседничког система, или правилније речено полупредседничких система јер нису сви исти, продукује сијасет различитих и сложених односа које је тешко разумети и објаснити ако се не узму у обзир избори и изборне одлуке бирача, партијски мозаик парламента, да ли је влада једностраначка односно коалициона, однос између владе и парламента, а посебно и уставни и политички положај, односно стварна моћ шефа државе. Страначки систем, односно његова пројекција на парламентарну структуру, утиче на врсте полупредседничких система. Док посматрамо само из уставног угла положај шефа државе у једном полупредседничком систему могли би да кажемо да је јак или слаб, али би до другачијих закључака могли доћи у ситуацији политиколошке анализе, односно истраживања политичког живота и главних актера у њему, тј. делова политичког система као што су изборни систем, друштвене поделе, стабилност или нестабилност политичких

странака и њихов ефективан број. Анализа полупредседничких система била би дефицитарна ако би занемарили једну од две стране уставноправну односно политиколошку. Из тог разлога је потребна јединственост у научном истраживању, односно анализа и формалног и материјалног устава. Због тога у праву је хрватски политиколог Мирјана Касаповић која указује да су политиколози више од „конзервативних“ уставних правника упуштали у компаративне, теоријске и емпиријске анализе „трећих категорија“ (мешовити изборни системи, ауторитарни политички режими и полупредседнички системи) и постепено преузимали палицу од њих у том подручју истраживања. Исти аутор даље указује да теоријски напори у политиколошким истраживањима полупредседничких система треба да буду усмерени на то да се они јасно концептуализују, а затим да се на основу те концептуализације и типологизују. У приказу теоријских ставова о полупредседничким системима, указали смо да су на пример Шугарт и Кери пошли углавном од уставних карактеристика система власти који се у већинском делу теорије посматрају као полупредседнички, а на сличном путу су били и Сатори, Пасквино као и Скач. Роберт Елци је експлицитно навео у више својих радова да је његова дефиниција полупредседничког система преваходно, односно искључиво, базирана на уставним карактеристикама. Хуан Линц је у анализи француског система власти усредосредио пажњу на неформалне критеријуме или искуства из политичке праксе. У раду идемо средњом путањом, односно анализа и институционалних механизма и политичког живота како истина не би имала само једну страну. Задатак науке је да појаве осветли из свих углова. Међутим, нисмо желели ни у приказу теорија али ни на страницама које следе да неконтролисано употребљавамо мешавину оба приступа јер би тиме довели до концепцијске и типолошке конфузије. Дакле, најбитније је прво одредити формалне елементе полупредседничког система или његове базичне институционалне карактеристике. Међу теоретичарима који се у делу својих научних истраживања фокусирају на тему полупредседничког система постоје размимоилажења око формалних карактеристика односно прихватања Дивержеове дефиниције, па сходно томе и његових елемената који су њен саставни део, или други правац који се суштински рачва на два пута – максималистички и минималистички које смо приказали. По утицају који у теорији данас има, а с обзиром на његов богат теоријски опус, издваја се минималистички правац на челу са његовим родоначелником, ирским политикологом Робертом Елцијем. Међутим, и поред његовог богатог дела како о француском систему власти тако и о другим полупредседничким системима и појавама својственим њима, као што је кохабитација, нисмо могли да прихатимо његову концепцију с обзиром да није елиминисао из теорије оне системе који по његовим речју имају церемонијалне председнике. Дакле, и ако је у својој теорији указао да је његова дефиниција искључиво базирана на садржају уставног текста, односно институционалним особинама једног система власти, он је морао да призна на крају да је у церемонијалним полупредседничким системима политичка пракса изразито парламентарна. Тешко је систем власти описати само по основу диспозиционих одлика које има, као што је Елци покушао. Разлог томе је што се стварају артифицијелне конструкције у теорији које се супростављају политичкој стварности појединих уставних система. Прихватањем теоријског становишта чији је „отац“ Елци било би дезавуисано егзистирање постојања полупредседничког система као самосвојног институционалног модела. Свакако да постоје разлике између полупредседничких система и да на питање које поставља Стивен Ропер (Roper)²⁸⁰ да ли су сви полупредседнички системи исти, не

²⁸⁰ Више о томе: S., D., Roper, *Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential*

може бити дат позитиван одговор. Међутим, мишљења смо да ипак постоји архитип полупредседничког система, што је свакако V Француска Република. У широј научној јавности нема толико дилема да је Француска данас земља модел овог система власти док је Вајмарска Немачка али и Финска по Уставу из 1919. године историјски пример полупредседничког система. У анализи полупредседничких система која се врши у овом раду полазимо дакле прво од историјских примера Вајмарске Немачке и Финске као и Аустрије по Уставу из 1920. године, односно 1929. године када је извршена његова промена и установљен непосредан избор председника Републике што је услов услова за постојање полупредседничког система. Тачка спотицања у теоријској конструкцији која је потекла из Дивержеовог дела су значајне председничке надлежности, односно овлашћења. С обзиром да је у теорији највише анализирана Француска V Република и Вајмарска Немачка треба се фокусирати на овлашћења која су заједничка за оба модела. Већ смо поменули да је први и темељни елемент полупредседничког система непосредни избор шефа државе са фиксно одређеним мандатом. На први поглед тај елемент је једноставан и разумљив по себи. Међутим, да ли је баш тако? И у Вајмарској Немачкој као и на почетку институционалног живота последње Француске Републике оба председника нису изабрана непосредним народним гласањем. Немачки председник Еберг изабран је у Рајхстагу због специфичних околности а по доношењу Устава је наставио да обавља дужност па је тек други и последњи председник Вајмарске Немачке изабран на непосредним изборима. Шарл де Гол први председник V Републике изабран је од проширеног изборног колегијума од 80.000 чланова и први седмогодишњи мандат је обављао као последицу избора који су налик непосредним, али и не прави директни. Јасан је закључак да непосредни избор председника државе изворно, није био уставно својство полупредседничког система. Два политиколошка одређења овог система власти која смо приказали не сматрају да је непосредни избор председника нужен услов да би један систем могао бити окарактерисан као полупредседнички. Такво мишљење је усамљено и „побеђено“ је од схватања да су непосредни избори важни као извор директне, демократске легитимације шефа државе која је по свом квалитету једнака легитимитету који поседује парламент. Непосредан избор шефа државе и легитимитет који иза таквог избора стоји, као потпорни стуб оправдава знатна овлашћења, која шефу државе даје устав у полупредседничком моделу организације извршне власти. Када би председника бирао

Regimes, Comparative Politics, 3/2002, pp. 253-272. Стивен Ропер усвајајући Шугарт-Керијеву класификацију, међу премијерско-председничким системима разликује француски модел и умерене (ограничене) институционалне дизајне ових система. Умерени формални премијерско-председнички системи, по Роперу су: Исланд, Финска и Португал. Француски модел се по овом писцу базира на ограниченим нелегислативним овлашћењима. „Умерени премијерско-председнички системи се базирају на положају шефа државе са значајним нелегислативним овлашћењима. У овим земљама председник има много више уставна овлашћења да формира и да распусти кабинете. Међутим, док ови председници имају значајне формалне нелегислативне моћи, они иронично представљају једну од најслабијих полупредседничких шефова држава“.- S., D., Roper, op.cit.p.269

парламент, он би имао овлашћење да га смени као што има овлашћење да смени владу. Тиме би шеф државе био исто нестабилни елемент егzekутиве, као што је влада у парламентарном систему. Чини се да је други елемент полупредседничког система који се односи на избор председника владе и ње саме у парламенту мање споран од овлашћења председника републике у овом институционалном моделу. Таква констатација је свакако тачна али мора се указати на неке особености овог избора и одговорности друге главе извршне власти у полупредседничким системима. Наиме, у Вајмарској Немачкој постојала је дуална политичка одговорност владе и канцелара како пред Доњим домом парламента тако и пред шефом државе и она је тако уставно инаугурисана. То значи да није само парламент био овлашћен да смени владу већ је та надлежност била подељена између председника државе и парламента. У Француској, председник има право да именује премијера без претходних договора са парламентарним групацијама у Националној скупштини. „Прво читање француског Устава“ указује да председник Републике нема формална овлашћења да смени премијера и Владу против воље парламента. Међутим, „друго читање Устава“ или разматрање стварног односа снага указује на нешто друго, а то је да како је Диверже констатовао у свом чланку из 1980. године и књигама пре тога, француски систем власти је тип полупредседничког система у коме је председник свемоћан. Он то није толико по слову Устава, јер му је овај основни закон доделио пре свега контролна и арбитражна овлашћења, а од њега су моћније његове колеге по Уставу Исланда из 1944., односно Финске из 1919. године. Ипак, екстезивно коришћење овлашћења шефа државе у Француској у најдужим раздобљима када су се поклапале политичке опције председника и премијера, показало је да је Дивержеова констатација тачна како за председника де Гола, Помпидуа и Дестена, а касније и за првог социјалистичког председника Митерана, јер су сви поменути државници, користили свој положај стварног шефа парламентарне већине да исходују оставке својих премијера.

II ДЕО ИСТОРИЈСКИ ПРИМЕРИ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКИХ СИСТЕМА

II.1. Први полупредседнички систем у историји уставности на основу Устава Вајмарске Немачке од 1919 године

Уставу Вајмарске Немачке односно Немачког Рајха како је био званичан назив државе, припада на жалост значајно место у несрећној саги немачке модерне историје али и у историји светског конституционализма. Устав се одликује многим новим институционалним решењима, која су одређеним ауторима била у фокусу интересовања али је у Дивержеовом делу, први пут систем организације власти Устава из 1919 назван полупредседничким. Устав се састоји из два дела где је предмет првог устројство и задаци немачког Рајха, а у другој уставној целини наведена су основна права и дужности немачких грађана. Устав карактерише начело народног суверенитета с обзиром да је народ означен као носилац државне суверености.²⁸¹ Део конституционалне материје којој је предмет регулисања власт у Рајху изложена је у другом, трећем и четвртном поглављу Устава. У наведеним поглављима дефинисани су органи Рајха а набројани следећим редом: председник, Влада, Рајхстаг, Рајхсрат, Привредно веће Рајха, Уставни суд. Организација власти у Вајмарској Немачкој, ваља да буде сагледана, с обзиром на устројство новостворене државе и промену облика владавине. Немачка је Вајмарским уставом из 1919. године преображена у републику, „међутим, републикански облик владавине био је угрожен, будући да припадницима владајућих немачких династија није изричито било забрањено да буду бирани за председника Републике, што предвиђају готово сви републикански уставни који после монархијског уводе републикански облик владавине.“²⁸² Немачка је 1871, конституисана као држава федералног типа а Вајмарским уставом је такав облик државног уређења поново потврђен.²⁸³

II.1.1. Организација власти

II.1.1.1. Положај законодавне власти

Федерални карактер изражен је и приликом уставне конфигурације законодавног тела. Законодавна власт је Уставом из 1919. године бикамералне структуре. Дакле, парламент је био дводом и састојао се од општепредставничког – Доњег дома, Рајхстага (Reichstag) и Горњег дома Рајхсрата (Reichsrat). Рајхстагу је припадала централна улога у парламентарном животу Вајмарске Републике, а чинили су га посланици који су „представници читавог народа“ и у свом деловању „подложни су само својој савести“ и

²⁸¹ У краткој преамбули Устава изричито је наглашено да је „немачки народ дао себи Устав“, а у члану 1. се наводи да Република представља облик државне власти немачког Рајха у којој власт проистиче из народа.

²⁸² R., Marković, *Ustavno pravo, Savremena administracija*, Beograd, 1982, str.82

²⁸³ Самим Уставом федерални карактер државе је ослабљен, па је било схватања и у нашој теорији изражених од Данила Данића да је Вајмарска Немачка унитарна држава са екстензивно примењеном децентрализацијом, што је нарочито било уочљиво у конституционално успостављеној подели надлежности у законодавној материји између савеза и земаља. Више о томе: Д., Данић, *Устав Немачке Републике*, Архив за правне и друштвене науке, јануар, 1924, стр.414

нису везани никаквим мандатом.²⁸⁴ Посланици су бирани на општим, непосредним и тајним изборима. У политичком систему Вајмарске Републике уведен је као уставна категорија систем сразмерног представништва, а примењен је као потпуно чист²⁸⁵ пропорционални систем избора за посланике Доњег дома. Један од разлога увођења овог изборног система је спречавање изборних злоупотреба које су биле одлика парламентарних избора у немачком царству. Такав изборни систем је довео до изузетно фрагментисаног парламента, односно у току 14 година Вајмарске Републике број посланичких места у Рајхстагу није био унапред утврђен. Он је зависио од броја гласача изашлих на биралишта при чему је 60.000 освојених гласова у једној изборној јединици доносило странци која је учествовала у изборној трци један посланички мандат. „Одатле је у зависности од излазности на биралишта варирао број посланика у Рајхстагу на пример од 466 након избора у јуну 1920. године и чак 608 после избора у јулу 1932. године.“²⁸⁶ Тип изборног система (а политичка историја Вајмарске Републике то је потврдила), није допринео стабилизацији политичких прилика већ је социјалноекономске, религијске, идеолошке и регионалне проблеме, чији су заступници били представници многобројних партија у парламентарном животу, само усложио. Фридрих Нојман (Neuman) је био притив овако успостављеног изборног система наводећи да ако се желео успоставити парламентаризам, онда га је требало успоставити као енглески двопартијски систем.²⁸⁷ Поред тога што је Рајхстаг располагао искључивом законодавном влашћу, имао је право законодавне иницијативе и искључиво право утврђивања државног буџета. Доњи дом је био овлашћен да објављује рат и закључује мир, као и у вези са ратификацијом међудржавних уговора. У надлежности Рајхстага било је и да тужи председника, канцелара и министре, Државном кривичном суду, „због скривљене повреде Устава или закона Рајха. Предлог о стављању под оптужбу мора потписати најмање 100 чланова Рајхстага и он мора бити изгласан већином која се тражи за измену Устава.“²⁸⁸ Законодавна власт Доњег дома била је делимично сужена не због околности да је проглашење закона представљало ингеренцију шефа државе већ што је могао у случају неслагања за законским предлогом, да у року од месец дана распише референдум на коме би се бирачи изјаснили о предложеном закону.²⁸⁹ Пошто смо поменули да је парламент по

²⁸⁴ Члан 21 Вајмарског устава

²⁸⁵ „Да би се обезбедила што чистија пропорционалност избора, уместо Д'Онтовог (D'Hondt) метода примењен је аутоматски метод с три поступка одмеравања. Овакав изборни систем погодовао је настанку нових странака. Он такође није садржао механизме који дестимулишу цепање постојећих странака.“- М., Живковић, у: М., Живковић, Д.,Симовић, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр.40

²⁸⁶ М., Kotulla, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar...* Berlin-Heidelberg, 2008, s.593

²⁸⁷ С., Skach, *Borrowing Constitutional Designs, Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton University Press, 2005, p. 39

²⁸⁸ Члан 59 став 1 Вајмарског устава; Тако је Уставом уведена кривична одговорност носилаца извршне власти и она је представљала битну новину у односу на пређашња уставна решења у Немачком царству. Председникова кривична одговорност остваривана је пред редовним кривичним судовима. Прецизна правила о кривичној одговорности нису била карактеристика овог Устава. Индиректно о егзистенцији те одговорности може се закључити на основу одредби о имунитету. Било је регулисано да без одобрења Рајхстага не може бити суђено шефу државе. За такву одлуку захтевана је проста већина. Док су посланици уживали апсолутни имунитет за дела која почине у току вршења функције а процесни за сва остала дела, председник је био заштићен само процесним имунитетом.

²⁸⁹ Током постојања Вајмарске Републике ова могућност да председник изнесе на референдум закон који је изгласан у Рајхстагу, а са чијом се садржином не слаже, није искоришћена а овај податак у нашој теорији износи Михаел Антоловић (у раду: „*Nemačka Republika je najdemokratskija demokratija na svetu*“ – *Prilog*

својој структури био дводом наглашавамо да је Рајхстаг у односу на Рајхсрат, у вршењу својих уставних надлежности имао предност, другачије речено није био конституисан егалитарни бикамерализам. То произилази из уставне норме члана 54, која предвиђа да је Влада одговорна искључиво Рајхстагу. Посланичка права чланова Горњег дома су сужена у односу на та иста права којима располажу чланови Рајхсрата. Наиме, чланови Горњег дома немају право да иницирају доношење закона, што повлачи и њихову немогућност да амандманском техником утичу на побољшање законских решења чији су предлагачи Влада или чланови Доњег дома.²⁹⁰ Рајхсрату је остављено бар „зрнце моћи“ у законодавном процесу. Такво схватање базирамо на чињеници да је било Уставом предвиђено да Рајхсрат може да прихвати или одбаци предлог закона који је Доњи дом односно Рајхстаг већ усвојио. Уколико Рајхсрат не прихвати предлог закона који је усвојен у Доњем дому, закон се поново враћа на изгласавање у Доњи дом. У тој ситуацији, поновног изгласавање закона, било је потребно прибавити двотрећинску већину да би закон био усвојен.²⁹¹ Рајхсрат као Горњи дом је оформљен уставном нормом по моделу Бундесрата током периода царства. У том дому биле су представљене немачке земље приликом доношења закона и управљања Рајхом. Земље нису имале једнак број представника у Рајхсрату већ је он зависио од броја бирача у свакој чланици федерације. Треба нагласити да је Пруска била најмногљуднија држава Вајмарске Немачке па да би се спречила парламентарна, а тиме и њена политичка хегемонија, Устав је утврђивао да ни једна земља не може да има више од 2/5 представника у Рајхсрату. Посебно треба имати у виду да припадници Горњег дома нису бирани на изборима већ су били делегирани чланови својих земаљских влада. И у овом случају Пруска је представљала изузетак јер је чланом 63. било нормирано да половину пруских гласова одређују пруске провинцијске управе на начин који ће се прописати законом земље. Председништво Рајхсрата и његових комисија припадало је једном члану Владе Рајха. Чланови Владе Рајха имали су право, а

istoriji ustavnog uređenja Vajmarske Republike). Такође је у српској теорији уставног права изнето схватање да је неколико разлога узроковало некоришћење председничког права да распише референдум, „а самим тим и недостатак практичне потврде претпоставке о политичкој нужности његове оставке. На првом месту за успех референдума се захтевала надполовична излазност бирача, што је погодновало бојкоту референдума и самим тим умањивало шансе да се закон заиста и оспори. Можда још значајнији узрок лежи у чињеници да се за одлуку о расписивању референдума захтевао премапотпис канцелара или министра, што значи да би и парламентарна већина која је закон усвојила требало да подржи изношење закона пред грађане. Јасно је да би таква ситуација била политички необјашњива, па се премапотпис показује као потпуно бесмислен, јер лишава председника могућности да користи једно од важних овлашћења које је намењено да представља контрабаланс парламентарној већини, а не да га та иста парламентарна већина и користи. Упркос томе што је право на расписивање референдума због обавезе премапотписа обесмишљено, не може се порећи утицај који је имало поверавање ове надлежности председнику. Вертикална председничка одговорност кроз расписивање референдума, која је имала важну улогу у француској Петој републици, управо вуче корене од Вајмарског устава.“ – Б., Трипковић, *Настанак одговорности шефа државе у Немачкој и Аустрији: опозив и судски импичмент у перспективи полупредседничког система*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр.3/2009, стр. 356-357

²⁹⁰ Састав Вајмарског парламента и слабија позиција Рајхсрата указују на такву примену федералног принципа у Вајмарској Немачкој, да је после старог традиционализма разноликих видова конфедералних удруживања, уставно-политички систем I Немачке Републике нема физиономију „као асоцијација државних асоцијација, већ као политичка организација уједињеног немачког народа који живи у оквиру државе“ - V., Vasović, *Savremene demokratije I*, J.P. Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 594

²⁹¹ С обзиром на изразиту страначку фрагментацију скупштинских сазива у Вајмарској Републици, можемо закључити да је Рајхсрат могао Рајхстагу да отежа поступак усвајања закона јер је имао специфичну врсту права на суспензивни вето.

ако се то тражило од њих и дужност, да учествују у раду и расправама у Рајхсрату и његовим комисијама.

II.1.1.2. Положај извршне власти

II.1.1.2.1. Председник Рајха

Егзекутива је у Вајмарској Републици била дуална, с обзиром да је Уставом поверена шефу државе - председнику Рајха и Влади. Предвиђено је непосредно бирање председника од стране грађана, а његов мандат без ограничења у реизборности трајао је седам година.²⁹² Непостојање ограничења реизборности био је стабилизујући фактор за функцију председника Рајха, јер је могао с обзиром да није ограничен једним мандатом да се додатно мотивише за политику коју спроводи те да она добије путем поновног избора потврду и тиме буде оснажен у легитимитету. Начин избора сигурно утиче на карактер легитимитета, који поседује шеф државе. Оваквом уставном нормом циљ је био да се председник Рајха снабде непосредним избором, што значајно оснажује ауторитет функције коју обавља. Једино непосредно изабрани председник Републике био је у могућности да симболизује нацију, а уочљива сличност је с обзиром на начин избора и распон овлашћења председника, са положајем некадашњег цара у политичком систему империјалне Немачке. „Одатле је функција председника већ од савременика била означена као једна врста замене за цара (Ersatzkaiser).“²⁹³ Док немачки Кајзер није могао да буде смењен од народа на референдуму, Устав Вајмарске Немачке предвидео је да коначну реч о председниковој судбини на функцији шефа државе дају исти они који су га довели на власт – грађани. Тако је наглашено да је Вајмарски устав „први документ у историји који је предвидео референдумски опозив шефа државе, док је тај инструмент касније у готово неизмењеној форми преузиман у бројним уставима. То не треба да чуди будући да је опозивом уређена суштина политичких узрока који уобичајено доводе до постављања питања председничке одговорности. Сукоб непосредно бираног шефа државе и парламента, могли су разрешити грађани као легитимирајући фактор за оба органа. Орган који изађе као победник из тог политичког сукоба наставља свој мандат, док се за други орган расписују избори и тиме усклађује политички деловање већине у парламенту и председника.“²⁹⁴ Дакле, непосредни избор председника од стране бирача кореспондира са њиховом могућношћу (а чији је правни израз њихове суверености, председник Републике) да исти буде смењен. Наиме, чланом 43 Устава било је предвиђено да председник Рајха пре истека рока на који је изабран а на тражење Рајхстага може бити опозван народним референдумом. „Одлука Рајхстага мора се донети двотрећинском већином. Ова одлука повлачи за председника Рајха престанак даљег вршења његових функција. Одбацивање опозива на референдуму, истоветно је са новим избором и повлачи распуштање Рајхстага.“²⁹⁵ Овако конципирана одговорност по својој правној природи је политичког карактера. У Уставу није изричито наведен основ овог вида одговорности, што значи да се

²⁹² Члан 41 Устава Вајмарске Немачке је гласио: „Председника Рајха бира целокупан немачки народ. Може бити биран сваки Немац са навршених 35 година старости. Законом Рајха прописаће се појединости.“

²⁹³ М., Antolović, „*Nemačka Republika je najdemokratskija demokratija na svetu*“ – *Prilog istoriji ustavnog uređenja Vajmarske Republike*, Istraživanja br. 22/2011, Filozofski fakultet u Novom Sadu, 2011, str. 390

²⁹⁴ Б., Трипковић, *op.cit.* стр. 354-355

²⁹⁵ Члан 43 став 2 Вајмарског устава

под њега може подвести такво понашање шефа државе за које парламентарна двотрећинска већина сматра да је противно њеним политичким убеђењима. Услов у броју посланика Рајхстага да би могао да се покрене поступак референдумског опозива председника, наглашава чврстину уставне али и политичке позиције државног поглавара. У свим аспектима: субјект, објект, основ, санкција, овај вид одговорности, по нашем схватању исконски је политички. Директан политички легитимитет чији је поседник председник Рајха, јесте битан услов да овај орган представља противтежу легислативи, која је све време постојања Вајмарске Немачке била екстремно страначки расцепкана. За адекватан еквилибријум између председника и законодавног тела, није само довољан легитимитет наведеног својства, већ су неопходна и значајна овлашћења, која су Вајмарским уставом додељена шефу државе. Следећа овлашћења која поседује председник Рајха могу се назвати класичним корпусом прерогатива, којима располаже шеф државе неvezано од система власти. Тако у домену међународног права, председник Вајмарске Републике је државу представљао у међународним односима и био овлашћен да у њено име закључује међународне уговоре односно да акредитује тј. прима стране дипломатске представнике. У једном делу изборних надлежности, председник поставља и разрешава цивилне и војне службенике. Шеф државе је врховни командант војске. Према Закону о одбрани из 1921, шефу државе, подређени министар одбране врши власт командовања у војсци. За разлику од царевих војних наређења у II Немачком Рајху, председникова наређења из војне сфере подлежу премапотпису ресорног министра. Председник је вршио и квазисудску функцију у смислу давања помиловања а указом је проглашавао законе. Поверена посебна улога државног поглавара у систему власти, потврђује и овлашћење да именује и разрешава канцелара Рајха – председника Владе, а министре Рајха на предлог председника Владе. Влада као други орган извршне власти мора да ужива поверење Рајхстага, али да би ступила на дужност, чин који претходи изгласавању поверења у Доњем дому парламента, је именовање канцелара од стране шефа државе. Писци Устава су желели да на тај начин оснаже аутономију друге главе егзекутиве у односу на парламент. Председник Вајмарске Немачке је имао и друга овлашћења која га репрезентују као активног вршиоца извршне функције. Тако, значајно право које је председнику Рајха додељено је право дисолуције, односно право распуштања Рајхстага али уз рестрикцију да се то чини само једном из истих разлога.²⁹⁶ Овако осмишљена уставна норма омогућила је да право распуштања парламента буде погодно средство за зауздавање различитих непринципијелних и нереалних захтева већине у Рајхсрату. Парламентарна већина истоимених особина, може се у својој каприциозности зауздати ако над њом бди реална опасност, да ће изгубити посланичке мандате на изборном одмеравању снага. Од саме проницљивости и видовитости шефа државе односно његове политичке вештине, право дисолуције могао је да користи такоређи неограничено, тумачећи његово коришћење под другим условима, него што су они били кад је претходно користио ово право. Распуштање законодавног тела је постављено као својеврсна брана праву парламента да изгласа неповерење Влади. Устав Вајмарске Немачке није снабдео председника правом да користи суспензивни вето, на законе који су усвојени у Доњем дому парламента. Међутим, председник је располагао једним такође ефикасним средством. Шеф државе је могао као што је поменуто, да изнесе закон на референдум у року од месец дана, од дана његовог усвајања. Тиме су грађани добили право да одлучују у коначном о судбини једног закона, што је свакако решење које има

²⁹⁶ Члан 25 Вајмарског устава

изразиту црту демократичности, али може да представља и суптилан вид остваривања председникове одговорности. Грађанима је тако слично омогућено као и у вези са опозивом да одлуче ко је у праву легислатива или шеф државе. Устав се овде није зауставио у давању председнику могућности, да повери грађанима одлучивање о егзистенцији неког правног акта. На закон усвојен у Рајхстагу, Рајхсрат је могао да уложи вето. Као последица тога закон се враћао на поновно расправљање у Рајхстаг. Председник је имао право да такав закон око којег није постигнут договор између домова изнесе на референдум у року од три месеца. Ако председник тако не би поступио, сматрало се да закон није усвојен. Рајхстагова потврда закона двотрећинском парламентарном већином значила је да председник може да закон указом прогласи или да се о тој материји распише референдум.²⁹⁷ Буџетска материја, порески прописи и прописи о примањима били су предмет искључивог права шефа државе да распише референдум. „Бројне могућности за расписивање референдума од стране председника су се уклапале у слику плебисцитарног вође који служи као брана потенцијалној апсолутној власти парламента каква је виђена у француском парламентаризму. С друге стране расписивање референдума је свакако имало облик сукоба председника и парламента, те је стога иако не непосредно, могло посредно довести и до председничке оставке. Ако би се председник политички заложиио за неусвајање одређеног закона и био толико сигуран у свој суд да је спреман да распише референдум о томе, онда је његова оставка логична последица изостанка подршке грађана за спречавање ступања на снагу закона.“²⁹⁸ Устав из 1919. године не познаје институт ванредног стања, током којег би извршна власт могла да делује брзо и много слободније него у редовним политичким и друштвеним приликама. Међутим шеф државе имао је право да користи ванредна овлашћења. Њихова природа била је и још увек јесте интересантна за правну теорију²⁹⁹, а и због проблема тумачења члана 48. у коме су овлашћења била позиционирана. Позната одредба Устава гласи: „Ако федерална јединица не испуњава обавезе које јој прописује Устав или закони Рајха, председник Рајха може да употреби оружану силу како би је на то натерао. У случају да је јавна безбедност озбиљно угрожена или нарушена, председник Рајха може да предузме све потребне мере како би је поново успоставио, користећи се, ако је неопходно, и оружаном силом. У ту сврху могу се привремено укинути, делимично или у целости, грађанска права садржана у члановима 114, 115, 117, 118, 123,124 и 154. Председник Рајха мора одмах да обавести Рајхстаг о свим мерама које је предузео у складу са ставовима 1 и 2 овог члана. На захтев Рајхстага, те се мере морају одмах повући. У случају да је опасност неизбежна, владе земаља могу да примене, свака на својој територији, мере описане у ставу 2 овог члана. На захтев председника Рајха или Рајхстага морају се повуће ове мере. Законом Рајха утврдиће се појединости.“ На основу овог текста није прецизирано шта представљају ванредна

²⁹⁷ Видети члан 74 Вајмарског устава

²⁹⁸ Б., Трипковић, *op.cit.* стр.356

²⁹⁹ Тако су чланови Удружења немачких научника државног права више пута током 1924, расправљали о одредби члана 48 Устава а у светлу његове екстензивне примене у првим годинама важења Устава од 11.8.1919. Тако се поставило и питање да ли се на основу одредбе става 2 члана 48 могу сузити права у том нормативном оквиру наведена или се с позивом на праксу примене члана 96 пруског Закона о опасном стању током рата, могу и друга права прекршити. Разматрано је и питање да ли председник Рајха на основу својих овлашћења из члана 48 став 2 Устава може у одређеним приликама кад сам оцени да је то потребно преузети уставом утврђена овлашћења парламента из члана 45 а то је објава рата и доношење буџета из члана 85? Више о томе: S., Bajramović, *Vrhovna izvršna vlast u Njemačkoj 1815-1933*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilista u Zagrebu, Zagreb, 1996, str. 286-287

овлашћења. У случају опасности по државу и нацију односно непризнавање врховне власти федералних органа, шеф државе је могао да употреби безбедносне снаге да такву опасност по државу спречи, занемарујући извесна грађанска права (та права су: право на слободу и безбедност, неповредивост стана, тајност писама и других средстава општења, слобода мисли и изражавања, слобода окупљања, слобода удруживања и право на имовину).³⁰⁰ Међутим, на основу судских одлука и већинског става тадашње теорије, члан 48. даје председнику право да у ванредним околностима доноси „нужне“ декрете са законском снагом (Notverordnung). Ово тумачење даје ванредним овлашћењима веома широко поље примене: председничким декретима могу се привремено укинути наведене уставне одредбе и, зато што имају снагу закона, сва законска и подзаконска ограничења извршној власти. Ова овлашћења ограничена су тиме да, на основу става 3, Рајхстаг може да поништи такве мере простом већином гласова. Даља ограничења произилазе из федералног карактера државе. Наиме, подела законодавне делатности између Рајхстага и федералних јединица (члан 7 и 12), као и питање организационе поделе федерације (члан 17 и 18) могу се мењати само уставном ревизијом (члан 76) те остају ван домашаја председника. Закон којим је требало да се ограничења и детаљи ближе одреде никад није донет.³⁰¹ Институционално решење које је дакле дозвољавало шефу државе да доноси уредбе са законском снагом навело је Карла Шмита да примети да тако постоји „трећи ванредни законодавац Вајмарског устава, законодавац из члана 48. став 2, он је ванредан не *ratione materiae*, као уставни законодавац који располаже материјалноправним уставним нормама, ванредан је не ни *ratione suprematatis*, као народ који непосредно сам одлучује, него је ванредан ако тако смем да кажем *ratione temporis ac situationis*. У њему се, кроз све нормативистичке фикције и замагљивања на светлост дана, пробија једноставна истина правне науке, да норме важе само за нормалне ситуације и да је предпостављена нормалност ситуације позитивноправни саставни део њиховог „важења“. Међутим, законодавац нормалне ситуације је нешто друго, него акциони комесар абнормалног стања, који потпуно успоставља нормалну ситуацију (безбедност и ред). Ако се овај сматра „законодавцем“, а његове мере „законима“, онда у самој ствари упркос свим таквим изједначавањима остаје једна разлика која доводи до тога да законодавне мере акционог комесара, баш због њиховог изједначавања са „законима“ разарају систем легалности парламентарне државе законодавства.³⁰² Ванредна овлашћења онако како су конципирана у Уставу Вајмарске Немачке посебно код демократији привржених теоретичара изазивала су подозрење због могућности да се она једног дана злоупотребе ради прображаја система власти који је Уставом конципиран у уставну диктатуру.

II.1.1.2.2. Поједини примери употребе ванредних овлашћења

За време владавине првог председника Фридриха Еберта, ванредна овлашћења искоришћена су први пут да би се систем власти заштитио у смислу очувања републиканског облика владавине и угушења монархијског Каповог пуча у Берлину који

³⁰⁰ Сужавање или потпуно девестирање ових права било је могуће због неопходности да се силом угуше оружани устанци, односно покушаји пучева који су карактерисали политичку стварност Вајмарске Немачке.

³⁰¹ S., Dušanić, *Vanredna ovlašćenja šefa države u Vajmarskoj Republici*, *Pravo i društvo*, br. /2010, Beograd, 2010, str 104-105

³⁰² K., Šmit, *Vanredni zakonodavac ratione necessitatis. Pravo značenje: mera državne uprave potiskuje zakon parlamentarne države zakonodavstva*, u: *Norma i odluka – Karl Šmit i njegovi kritičari*, (preveo, D., Basta), Filip Višnjić, Beograd, 2001, str. 342

је избио 13. марта 1920. Пуч који је успешно започет у Берлину наведеног датума, покренут је од стране убеђеног монархисте, индустријалца и једног од оснивача некадашње националистичке Отаџбинске странке, Волганга Капа (Kapp) а потпомогнут је од војних гарнизона у престоници. Да се врх војске искључиво питао, пуч је могао да успе с обзиром да је начелик немачког генералштаба наредио пасивно држање војске јер „трупе неће пуцати на трупе.“ У таквој ситуацији, Еберт је био принуђен на краткотрајно четвородневно принудно изгнанство у Штутгарт. Употреба члана 48, не би била успешна тог првог пута, да није дошло до покрета маса предвођених Ебертовим социјалдемократима и комунистима који су се нашли на истом послу. Подршка је дошла и од других странака наклоњених новој Републици, уз добродошло избијање генералног штрајка (на позив шефа државе), који је покидао међусобне контакте пучиста у циљу учвршћивања власти. Република је васкрснула уз помоћ војних трупа са југа Немачке, које су поступиле по председничком наређењу на основу члана 48. Пуч је „умро убрзо после рођења“ већ 17 марта. Показало се да Република и њена извршна власт уживају поверење различитих слојева становништва, али и политичких странака и са левице и са деснице. Две године касније извршен је атентат на министра спољних послова Ратенауа (Rathenau). Јавност је била шокирана али потпуно на старни Владе, што ће искористити тадашњи канцелар Вирт да у Рајхстагу изговори чувене речи користећи формулу предходног канцелара Шајдемана: „Има непријатеља и нема сумње у то. Тај непријатељ је на десници.“³⁰³ Те речи биле су прорицање догађаја који ће уследити посебно у последњој години Републике, али и за време председника Еберта и канцелара Вирта. Уз ослонац на члан 48, биће установљен Ванредни суд одмах после убиства Ратенауа „за суђење за дела против државе, а 24. јуна 1922 следио је Закон о заштити Републике који је предвиђао кривична гоњења у случајевима повреде републиканског устава делима, стварањем организација или пропагандом. Усмерен у тренутку настанка против десних терориста, овај закон је био искоришћен и за гоњење комуниста.“³⁰⁴ Фридрих Еберт био је принуђен да за време краткотрајне Владе Густава Штресемана које је карактерисало привредно посрнуће државе, преузме нормативне активности од легислативе на основу ванредних овлашћења утеловљених у члану 48, у циљу оздрављења економије и народа који се нису још опоравили од последица пораза у великом рату. Овај републиканским институцијама привржени државник, морао је да посегне за ванредним овлашћењима у спречавању сепаратистичких тежњи у виду организације пучева у Ахену (са циљем отцепљења Рајнске области) и пуча у Шпајеру (у намери проглашења независности Пфалца) у октобру месецу 1923. Већ наредног месеца исте године Еберт је поново дошао у незавидну ситуацију за државу и њега лично као човека на њеном челу, у ситуацију са јединим излазом а то је употреба ванредних овлашћења у циљу осујећења националсоцијалистичког покушаја преузимања власти у Минхену, од тада јавности још непознатог Адолфа Хитлера. Председнички мандат Еберта између осталог обележила је „употреба члана 48, преко 130 пута. Ово се дешавало под председником који је сматран умереним. Каснија злоупотреба члана 48 до које је дошло под председником Хиндебургом значи да је овај члан постао стандардни инструмент власти за обезбеђивање

³⁰³ Н., Küppers, *Joseph Wirth: Parlamentarier, Minister Und Kanzler Der Weimarer Republik*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1997, s. 189

³⁰⁴ А., Митровић, *Време нетрпељивих – политичка историја великих држава Европе, 1919-1939*, ЦИД, Подгорица, 1998, стр.163

сигурног доношења закона.³⁰⁵ Да ли је такво деловање имало карактер злоупотребе права питање је. Ако злоупотребу права сагледавамо са субјективистичког аспекта онога ко је чини, то није била злоупотреба. Ако је протмеом кроз објективну визуру, била је делимична. Последњи председник I Немачке Републике изабран је као непартијска личност, отпочевши мандат у златним деведесетим, на његову срећу. Но срећа не траје вечито, па је велика економска криза која је погодила светске економије и њихова тржишта, дошла и у Немачку 1929. Повећана стопа незапослености била је уз инфлаторни талас последица кризе на економском плану а на политичком, бујање екстремистичких елемената на левици у виду комуниста, али још опаснијих на тоталитарној десници кроз активности националсоцијалиста. После пада и последње демократски изабране Владе окрњене Вајмарске коалиције (без социјалдемократа) на политички ринг истрчали су у доброј мери неприпремљени такозвани председнички кабинети: канцелара Брининга, фон Папена и фон Шлајхера. Ванредна овлашћења шефа државе су у периду од 1930-1933 већински супституисала редовну законодавну процедуру. Ултра десни екстремизми, располућена односно самодесеткована Вајмарска коалиција и монетарни удари, Хинденбурга су такорећи приморали да искористи своје уставно право на дисолуцију легислативе и постављање поменутих канцелара. Рајхстаг је до 1933, чак три пута распуштен. Карл Шмит се огласио поводом ових дешавања, написавши да „ни један устав на свету не легализује тако лако државни удар као Вајмарски устав.“³⁰⁶ Пад најдуговечније вајмарске Владе центристе Хајнриха Брининга имао је не само као логичну последицу избор нових канцелара Папена и на послетку Шлајхера коришћењем члана 48, него покушај ових да тактички пактирају са националсоцијалистима. Шлајхер, а не само Папен је покушао Хитлера политички да катапултира у широку коалицију партија, како би тог лажног месију разочараног народа надиграо и коначно политички збрисао. Хитлерови апетити за улазак у коалицију, били су апетити једног гурмана. Морала се дозволити слободна делатност нацистичких паравојних јединица уместо дотадашње забране, истим оним средством којим је забрана успостављена односно чланом 48. Коришћење ванредних овлашћења на захтев Хитлера, довело је до рушења легитимне социјалдемократске Владе Пруске Ота Брауна (Braun). Но кад је Шлајхеров план да увуче у Владу националсоцијалисте пропао, па онда да ову тоталитарну странку поцепа, као канцелар затражио је од Хиндембурга да распусти Рајхстаг уз симултану акцију забране Комунистичке и Националсоцијалистичке партије на основу председничких декрета све у циљу успостављања председничке владавине на основу ванредних овлашћења. Такав предлог на несрећу остарели маршал, одбија уз образложење да је то кршење председничке заклетве. Рекосмо на несрећу јер би било на срећу починити такав прекршај председничке заклетве, управо због Устава, слободе и домовине. У погледу ове ситуације слично је размишљао и Ремон Арон питајући се: „Шта је био излаз? Била су два: први је био да партије наклоњене режиму саме преузму владавину, кршећи тиме уставна правила, а други да се власт да једној од две групе које су биле против режима. Гледајући уназад знамо које би решење било боље; са мудрошћу коју даје познавање последица, могуће је без оклевања рећи да би државни удар поборника уставног режима био много бољи. Да су на власти неколико година биле странке центра које би владале помоћу декрета са снагом закона, последице би сигурно биле много мање

³⁰⁵ J., Coldrey, *The rise of fascism: Assessing the Constitution of the Weimar Republic*, Polis Student Journal Vol.1(1)/2009, University of Leeds, p. 24

³⁰⁶ Наведено према: G., Agamben, *State of Exception*, University of Chicago Press, Chicago 2005, p.15

озбиљне него последице Хитлеровог доласка на власт.³⁰⁷ Остаће забележено у уставној историји да је Рајхстаг у годинама суноврата Вајмарске Републике - 1930: заседао 94 дана, усвојио 98 закона уз 5 донетих председничких декрета; 1931: заседао 41 дана, усвојио 34 закона уз донетих 44 председничких декрета; 1932 заседао свега 13 дана, усвојио свега 5 закона али да је енормно повећан број председничких декрета – чак 66!³⁰⁸ Дакле и нумерички доказ за 1931 и 1932 у Немачкој указује, наглашавамо, да је председник као део извршне функције власти преузео и законодавну функцију. Као невероватан зазвучаће податак да је Хитлер у употреби ванредних овлашћења био „најскромнији“. То је учинио два пута и то на почетку своје сатрапије: „Први акт „О ватри у Рајхстагу“ дао је право канцелару да хапси своје политичке противнике, а други „Декрет о заштити отаџбине“, омогућио је Влади да доноси законе без сагласности Рајхстага и да при том укине на неодређено време грађанска права набројана у чл.48. Извитоперење вајмарског система тиме је било заокружено.³⁰⁹

II.1.1.2.3. Положај Владе и канцелара

„Напоредо са председником као део извршне власти, стајала је влада која се састојала од председника и министара. Влада је била двоструко одговорна и зависна: прво од председника Рајха који је именован и распуштао канцелара и министре; а друго од парламента који је гласањем о поверењу потврђивао и уклањао владу. Влада је била дужна да се повуче односно поднесе оставку у случају изгласаног парламентарног неповерења³¹⁰ Дакле, супротно решењу Закона о привременој власти Рајха,³¹¹ Устав Вајмарске Немачке је формално подигао канцелара Рајха³¹² на посебно место унутар

³⁰⁷ Р., Арон, *Демократија и тоталитаризам*, (превео с француског: Д., Јањић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 1997, стр.181

³⁰⁸ Наведено према: М., С., Shugart, J., М., Carey, *Presidents and Assemblies – constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, 1992, p.70

³⁰⁹ S., Dušanić, op.cit. str.111

³¹⁰ V., Vasović, op.cit.str.595

³¹¹ Закон о привременој власти Рајха је изгласан 10. фебруара 1919. од стране Уставотворне скупштине и представљао је једну врсту привременог устава.

³¹² Једанаест личности је обављало функцију канцелара у Вајмарској Републици: социјалдемократа **1.** Филип Шайдман (Scheidemann) (13.2.1919-20.6.1919) испред Вајмарске коалиције (социјалдемократе, немачке демократе и Центар); социјалдемократа **2.** Густав Бауер (Bauer) (21.6.1919-26.3.1920) испред Вајмарске коалиције; социјалдемократа **3.** Херман Милер (Müller) (27.3.1920-8.6. 1920) испред Вајмарске коалиције; Милер је још једном образовао Владу у периоду: 28.6.1928-27.3.1930, испред петочлане коалиције социјалдемократа, немачких демократа, Немачке народне партије, Центра и Баварске народне партије; представник Центра **4.** Константин Ференбах (Fehrenbach) (25.6.1920-4.6.1921) испред трочлане коалиције Центра, немачких демократа и Немачке народне партије; представник Центра **5.** Јозеф Вирт (Wirth), (10.5.1920.-14.11. 1921) испред Вајмарске коалиције; нестраначки орјентисан **6.** Вилхелм Куно (Cuno) (22.11.1922.-12.8.1923) испред коалиције састављене од нестраначких личности, Немачке народне партије, Немачке демократске партије, Центра и Баварске народне партије; представник Немачке народне партије **7.** Густав Штресеман (Stresemann), (13.8.1923.-30.11.1923) испред проширене Вајмарске коалиције којој се придружила и Штресеманова Немачка народна партија; представник Центра **8.** Вилхелм Маркс (Marx), (30.11.1923.-15.1.1925.) испред коалиције Центра, Немачке народне партије, Баварске народне партије и немачких демократа (после избора маја 1924 оформљен је други кабинет Маркса, без Баварске народне партије); Маркс је још једном био канцелар у периоду: 17.5.1926.-12.6.1928. прво испред коалиције Центра, Немачке народне партије, Баварске народне партије, Немачке демократске партије; да би после реконструкције кабинета Немачка демократска партија била замењена Немачком националном народном партијом; представник Центра **9.** Хајнрих Брининг (Brüning), (30.3.1930.-30.5.1932) на челу страначки

Владе. По схватању у немачкој теорији канцелару Рајха је намењена „улога посредујућег и повезујућег чиниоца између председника Рајха и Рајхстага.“³¹³ „Међу шефовима влада у парламентарним режимима заснованим на систему поделе власти несумњиво специфичан положај има савезни канцелар као шеф централне владе од уједињења немачких држава и стварања конфедерације и касније федерације ... Сама реч канцелар потиче од латинске речи *cancelarius* и означавала је било вратара цареве собе, било извесне функционере судске администрације. Касније се канцелар често појављује у германским земљама као највиши функционер³¹⁴ да би у уставу Севернонемачке конфедерације од 17. априла 1867. године био предвиђен и као уставна категорија. Међутим, постоји извесна разлика између употребе термина канцелар у Вајмарском уставу и Основном закону због разлике у схватању структуре држава на челу чијих влада стоји савезни канцелар, иако су у оба случаја у питању федерације. Тако се у Вајмарском уставу користи термин канцелар Рајха (*Reichskanzler*), што би указивало на тенденцију претварања федеративне у унитарну државу, док Основни закон говори о савезном канцелару (*Bundeskanzler*) како би се нагласила федеративна структура СР Немачке.“³¹⁵ И бонски Основни закон је наставио традицију која је Уставом Вајмарске Републике успостављена, а то је да је председник Рајха према члану 53 Устава био изричито везан предлогом канцалара при коришћењу

најбројније шесточлане коалиције Центра, Немачке демократске партије, Немачке народне партије, Рајх партије немачке средње класе, Баварске народне партије и Конзервативне народне партије; Реконструкцијом Брининговог кабинета коалиција је смањила чланство на Центар, Немачку државну партију (наследницу Немачке демократске партије), Баварску народну партију и Конзервативну народну партију. Прво представник Центра а после у току мандата нестраначка личност **10.** Франц фон Папен (*Papen*) (1.6.1932.-17.11.1932) – саставио је кабинет од нестраначких личности и представника Немачке националне народне партије као што ће индентично бити оформљен најкраткотрајнији кабинет (свега 57 дана) у историји Вајмарске Републике нестраначке личности и генерала **11.** Курта фон Шлајхерта (*Schleicher*), (3.12.1932.-28.1.1933.)

И за тадашњи високо фрагментисани партијски систем било је влада које су имале пристојан век трајања. У том контексту најдугочевнији је био Бринингов кабинет (2 године и 2 месеца). У истом том периоду у Француској III Републици промениле су се четири владе: Тардијеова, Штигова, Лавалова па опет Тардијеова, што говори да је вајмарски институционални оквир имао капацитет за продуковање и стабилних влада.

³¹³ К., D., Bracher, M., Funke, H., A., Jacobsen, *Die Weimarer Republik 1918-1933/Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*, Bundeszentrale für politische Bildung, 1987, s.73

³¹⁴ Јак положај канцелара, потиче из Бизмарковог доба. „С Бизмарком канцелар игра суштинску улогу, док улога цара бледи. Али цар је стварни носилац власти.“ – Ф., Лово, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 1999, стр.364

Како вели наш Слободан Јовановић: „У Немачкој царевини, цара је пред царевинском скупштином заступао један канцелар који је одговарао само пред царем, а не и пред Парламентом. Он није могао бити уклоњен са свога положаја изјавом неповерења Парламента. Царев заступник пред Царевинском скупштином, канцелар је у исто време био опуномоћеник Пруске у Савезном већу, у коме је тој држави припадало председништво. За Бизмаркова доба сматрало се да царевински канцелар и пруски министар председник морају бити исто лице, јер је пруски министар председник као пруски опуномоћеник председавао у Савезном већу. Ово спајање звања царевинског канцелара и пруског министра припомогло је да се однос између царевинске владе и Царевинске скупштине саобрази односу између пруске владе и пруског Парламента ... Као што је на челу уједињене Немачке стајао пруски краљ с титулом немачког цара, тако је на челу немачке владе стајао пруски министар председник с титулом царевинског канцелара – као што у Пруској није одговарао пред Парламентом, тако није одговарао ни у Немачкој. Немачку је водила Пруска, а Пруску Круна са бирократијом.“ – С., Јовановић, *Примери политичке социологије – Енглеска, Француска, Немачка*, БИГЗ, Београд, стр. 233

³¹⁵ D., Prodanović, *Nemački savezni kancelar prema Vajmarskom ustavu od 1919. i Osnovnom zakonu od 1949. godine*, Arhiv za pravne i društvene nauke 4/1984, Beograd, 1984, str. 545

својих овлашћења, именовања и смењивања чланова Владе односно министара. Друга ограничавајућа околност приликом вршења овог изборог права председника Рајха, представљала је норма да министри које именује, неопходно је да поседују парламентарно поверење, односно политичку подршку Доњег дома. Устав ћути о томе да ли министри Рајха могу бити уједно и парламентарци као што је случај у вестминстерском систему или им је као у V Француској Републици то недопуштено. Политички живот Вајмарске Републике сведочи да су министри могли да буду чланови Рајхстага, но то им није била обавеза. Устав према свом слову прилази институцији Владе, више као скупини парламенту и председнику Рајха политички одговорних, (односно од шефа државе и Доњег дома) политички зависних појединаца, него као солидарно одговорном телу које је као такво синоним за политичку целину. Посебан положај канцелара, у односу на остале чланове његове Владе произилази из овлашћења да утврђује смернице владине политике. За разлику од њега други чланови Владе имају надлежност у руковођењу једино пословима својих министарстава. Напомињемо да су министри предвиђени као самостални руководиоци управних ресора на чијем су челу, а то значи да канцалар сагласно ресорном принципу нема овлашћења да се у оквиру смерница непосредно меша у њихов рад и то је изричито утврђено чланом 56 Вајмарског устава.³¹⁶ Поставља се питање садржине опсега и правне природе смерница. Вајмарски устав о томе не говори, већ је то препуштено пословнику о раду Владе. Тако је пословником о раду Владе Рајха у члану 1. а које има своје правно утемељење у члану 85 Вајмарског устава наведено да „смернице утврђене од стране канцелара сви министри усвајају у оквиру својих ресора.“ У пракси је било извесних недоумица у примени смерница, због неадекватне дистинкције између њих и појединачних упутстава канцелара. „Домашај смерница, под чијим би се подразумевало не само њихово дејство у односу на непосредног адресата него у извесном смислу имала у виду и „тачка везивања“ између канцелара и осталих уставних чинилаца, према старијим ауторима који свакако имају у виду поменути начин именовања канцелара, имао би шири смисао. Тако на пример, Карл Шмит на једном месту каже „прво питање које се овде поставља јесте питање према коме Рајхсканцелар утврђује смернице политике? Важи ли одредба само у контексту у којем стоји члан 56, наиме у односу према кабинету, тако да она значи да Рајхсканцелар утврђује према министрима смернице политике или важи у опште – дакле и према сваком другом политичком вођству које би дошло у обзир што значи према Рајхсрату и председнику Рајха? Према изворном значењу важи у опште и представља израз тежње да Рајхсканцелар буде парламентарно одговоран политички вођа ... одредба да Рајхсканцелар утврђује смернице политике има уставноправни смисао увођења система министра премијера. Он не треба да даје само интерна упутства сагласно Пословнику ради објављивања послова унутар кабинета (К., Schmitt, *Verfassungslehre*, München und Leipzig, 1928, str 346).“³¹⁷ У вези са односом канцелара према министрима односно осталим члановима владе Вајмарски устав је нормирао да канцалар председава седницама Владе уједно предвидевши да у случају поделе гласова, глас канцелара бива одлучујући.“³¹⁸ Овде је такође присутно одступање од колегијалног, у корист канцеларског принципа. Ако се појаве различита мишљења у вези са надлежношћу

³¹⁶ Немачки аутор Фингер анализирајући Вајмарски устав сматра да је „колегијално уређење Владе свакако модификовано у корист демократског уређења правом канцелара да утврђује смернице политике.“-А., Finger, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Der Verfassung vom 11. August 1919*, Stuttgart 1923, s. 421

³¹⁷ D., Prodanović, op.cit.str. 552 i fusnota 18

³¹⁸ Члан 58 Вајмарског устава

поводом питања која се односе на више министарских ресора, Вајмарски устав о томе каже да одлуку доноси Влада као колегијум. У тексту смо напоменули да канцалар и министри сnose одговорност за све акте председника, јер они могу да буду пуноважни само ако уз потпис самог шефа државе, стоји и премапотпис канцалара односно надлежног министра.³¹⁹ Председник Рајха се опредељује за одређену политику приликом избора канцалара из реда личности које уживају поверење Доњег дома. С обзиром да канцелар шефу државе предлаже чланове Владе исти се већ избором канцелара на неки начин сложио са персоналним саставом Владе. Међутим, председник може да не прихвати одређени предлог канцалара у вези са неком личношћу за будућег министра. Шеф државе тада одбија да именује таквог кандидата за члана Владе Рајха. Шеф државе на основу одредбе члана 53 не може да именује али ни да смени министра без посредовања канцелара. Формални акт у том посредовању је предлог канцелара за смењивање одређеног члана Владе. Можемо рећи да су створени нормативни предуслови високог степена политичке сагласности између шефа државе и Владе а посебно канцалара и председника Републике, с обзиром на анализиран садржај уставних норми чији је предмет именовање, опозив и неопходност премапотписа³²⁰ на све председникове акте. Улога шефа државе је изразито наглашена и то не само уставном нормом већ се показало и политичком праксом. Опозивање канцелара Рајха, Устав пропуштањем потпуног правног нормирања такво решење оставља слободној игри у сфери политичке реалности. Шефу државе је дато изричито право да опозове канцелара, без икакве оградe у односу на то да ли канцалар ужива или не ужива поверење³²¹ Рајхстага коме је такође политички одговоран. Поступак је мање сложен ако канцелар не ужива поверење парламента јер га

³¹⁹ Херман Канторовиц (Kantorowicz) био је мишљења да је по Вајмарском уставу институт премапотписа нелогично постављен. Без обзира на изричиту уставну норму која је захтевала да сви акти председника мора да буду премапотписани, Канторовиц је сматрао да „режиму премапотписа не би смели да подлежу акти којима се распушта Рајхстаг, којима се председник обраћа грађанима путем референдума и којима се именује канцелар.“ Н., Kantorowicz, *The New German Constitution in Theory and Practice*, Economica, No.19. March 1927, p.57. Експецција одређених аката (о којима споменути аутор говори) из обавезе премапотписивања допринела би да улога председника у уставном систему буде таква (односно да је у пуном капацитету остварује) да представља јачи институционални отклон од свемоћи односно фузионисања великог квантума власти под окриље парламента.

³²⁰ Филип Лово је такође приметио нелогичност установе премапотписа који је везан за чин именовања канцелара у I Немачкој Републици али и одређене промене које су тим поводом законским путем уследиле: „Касније, да би се обезбедила заиста лична природа председничких прерогатива, закон од 27. марта 1930. је предвидео да канцелар, који је именовање добио од председника, премапотписује декрет о сопственом именовању. Међутим, у пракси се тражио премапотпис од канцелара који је у оставци, како не би - приморан на оставку – био у положају да спречи председника да именује његовог наследника, посебно кад се образује мањинска влада у циљу да ова приступи распуштању Рајхстага.“ – Ф., Лово, *op.cit.* стр.365

³²¹ Франц Нојман је у својој књизи „Владавина права – политичка теорија и правни систем у модерном друштву“, приметио да је моћ немачког законодавног тела у Вајмарској Републици била више формална него суштинска и да је та околност последица општег тренда али и прилика у политичком систему формираном на основу Устава из 1919. Он ефектно наводи: „Немачки процес развоја обележен је чињеницом да су парламент, својим опуномоћујућим актима, и председник својим ванредним доношењем закона, ојачали бирократију, чија је позиција била уставно осигурана утолико што су стечена права функционера била заштићена уставним гаранцијама. Томе се мора додати чињеница да се право изгласавања неповерења, које је било последње средство парламента против владе, није могло успешно примењивати у послератној Немачкој. Свака влада је била коалициона влада. Образовање владе је дакле, био толико тежак, компликован и замршен задатак да коалициони партнер, када је коначно ушао у владу, није смео да је угрози постављањем питања поверења.“ - Ф., Nojman, *Vladavina prava – politička teorija i pravni sistem u modernom društvu*, (preveo, S., Divljak), „Filip Višnjić“ Beograd, 2002, str.311

сама уставна норма тада обавезује да поднесе оставку.³²² Устав није предвидео случај да председник Рајха који се одлучио да употреби своја овлашћења из члана 53, тако што опозива личност коју је именовао за канцелара, а која још није добила поверење Доњег дома. Свакако да би била демократична и у складу са вишим нивоом политичке културе, уставна норма која би регулисала овакву ситуацију а могла је да гласи: Председник Рајха не може да опозове канцелара Рајха који није изгубио поверење Рајхстага. Устав Вајмарске Немачке несумњиво утврђује политичку одговорност Владе односно канцелара, како парламенту тако и према шефу државе и посебно потврђује егалитаран уставни третман два највиша органа законодавне и извршне власти. Врховни представнички орган Рајхстаг, може потпуно аутономно од става шефа државе исходити да Влада политички одступи, односно да јој изгласа неповерење. Исто тако независно од политичког расположења у Рајхстагу онеме ко је такође репрезент непосредног легитимитета индивидуални представник народне воље, шеф државе, може да опозове Владу без обзира на став Рајхстага о томе. У Вајмарском полупредседничком систему бирачко тело у границама представничке демократије, уз помоћ својих представника, баштиник је двоструке могућности директне институционалне контроле колегијалног дела егzekутиве. Владу је у полупредседничком систему Вајмарске Немачке контролисао шеф државе, као индивидуални представник бирачког тела, али и Доњи дом као колективно народно представништво. За разлику од тога, у чистом парламентарном систему бирачком телу је ускраћена двострука непосредна институционална контрола владе. Можемо чак устврдити, да влада која има монопол над парламентарном већином у појединим парламентарним системима је под велом заштите од институционалне контроле своје парламентарне већине. Већ је речено да према члану 55 Устава, седницама Владе председава њен канцелар и руководи њеним пословима по уредби коју је донела сама Влада, уз одобрење председника Рајха. Председник Рајха може увек да присуствује седницама Владе, и тада је он председавајући. У случају председникове спречености, на седницама Владе председника је могао да заступа његов пуномоћник. Управо када је реч о спречености председника Републике, Вајмарски устав је до измена 1932. године предвиђао да је канцелар био овлашћен на замењивање шефа државе у случају његове краће спречености. О томе исцрпно је писао професор Јован Стефановић: „По Њемачком Уставу (члан 51), а прије ревизије од просинца 1932. године, спријеченог претседника замењивао је канцелар; али ако је спријеченост имала да траје дуже времена, питање његовог замењивања имало је да се одреди посебним законом. Према томе, у случају дуже претседникове спречености посебним законом имало је да се одреди, тко ће претседника замењивати. Ово што је речено за замењивање спријеченог претседника, важило је и за случај прераног упражњења претседничког мјеста а све до избора новог претседника. Према томе је и у овом случају претседничке функције вршио привремено у првом реду канцелар, а у другом реду лице које се одређивало посебним законом, ако је до нових избора имало да се протеже више времена. Овакав се случај једном догодио у уставном животу Њемачке. Када је наике умро претседник Еберт, претседничке функције вршио је прво неко вријеме канцелар, а затим је законом од 10. ожујка 1925. године било одређено, да ће те функције вршити даље до избора новог претседника, претседник Суда Рајха. Но рекли смо раније, да је овај систем замењивања претседника Рајха био напуштен уставном ревизијом од 17. просинца 1932. године. Убудуће је претседника Рајха замењивао увек претседник Суда Рајха. Напокон је од 1934. године напуштен у Њемачкој

³²² Видети члан 54 Вајмарског устава

и овај систем замјењивања. На сам дан смрти претсједника Хинденбурга, 2. коловоза 1934. године, издао је кабинет Рајха закон, који је и власти и претсједника и власти канцелара усредоточио у рукама Хитлера и то не за одређено вријеме него за увјек с тим да ће он носити назив Вође и канцелара Рајха. Истим законом је њему дано право да сам себи одређује заменика у канцеларству Рајха.³²³ Поред дакле, ове обавезе канцелара Рајха да у случају спречености која је краће трајала замењује шефа државе, а што се у једном случају десило и није било праћено кратким трајањем немогућности шефа државе да врши ту функцију, канцелар је као и министри био у обавези да шефа државе редовне информише о битним догађајима у унутрашњој и спољној политици, а председик Рајха је имао право да тражи у свако доба усмене или писмене информације о унутрашњим или спољнополитичким околностима везаним за Немачку. „У теорији је примећено да иако је у поводу одредби устава Прве њемачке Републичке које третирају овласти прједседника „Рајха“ – према влади „Рајха“ напосе – може говорити о нормативном утемељењу његове изразите супремације у политичкој збиљи, политички је реалитет дјеловао с одређених аспеката и ублажавајуће. Тако је на темељу одредбе чланка 46. Устава Пословником владе „Рајха“ од 03.05.1924. године, Влада Рајха укључена као чинбеник суодлучивања при именовању виших службеника средишњих надлештава.“³²⁴ Ако би направили поређење, што и чинимо, између положаја канцелара у функцији шефа Владе према Вајмарском уставу из 1919, односно Основном закону из 1949. године, није тешко извести закључак да у једном случају (према Основном закону) положај карактерише јаче изражена примена колегијалног, ресорног и канцеларског принципа у односу канцелара према осталим министрима. Између вајмарског канцелара и западнемачког – бонског, постоји значајна дистинкција и она је резултат историјски извучене поуке у вези са лошом применом полупредседничког система у Вајмарској Републици. Без обзира на формалноправно повољно фундирану позицију канцелара у смислу његовог јаког положаја у Вајмарској Републици, велике муке и тешкоће у састављању влада и њихова последична нестабилност доводили су до неефективне и слабе извршне власти, и пољулали поверење у тако формиран систем на темељу уставних норми. Неверица у позитивне последице владавине шефа државе и канцелара у уставно нестабилној згради „Вајмара“, допринели су увођењу тоталитарног система у нацистичкој држави вође. Са становишта историјских околности у вези са политичком збиљом Вајмарске Републике али и времена које је следило у периоду тоталитарног интермеца један немачки аутор је ефектно изразио своје мишљење: „Чезња за јаким човеком и јаким државном влашћу, којом су у последој фази Вајмарске Републике били обузети многи немци, имала је одлучујући узрок у очигледној слабости и делатној неспособности Владе Вајмарске Републике. Двадесет шест кабинета, који су се у четрнаест година Вајмарске Републике смењивали и тешкоће при сваком новом састављању Владе, важили су у очима народа као додатни доказ за сумњиву вредност парламентарног система који је идентификован са државом слабом по природи.“³²⁵

³²³ J., Stefanović, *Zamenjivanje šefa države*, Zagreb, 1935, str. 14

³²⁴ S., Bajramović, *Vrhovna izvršna vlast u Njemačkoj 1815-1933*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilista u Zagrebu, Zagreb, 1996, str. 289

³²⁵ K., Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1971, s.156

II.1.2. Процес доношења Устава, политички живот, страначка сцена и узроци пропасти Вајмарске Немачке

II.1.2.1. Процес доношења Устава и политички живот

Вајмарска Република као политички систем и режим организације извршне власти је занимљив случај бар из два разлога. Наиме, реч је о политичком систему за који се у савременој политиколошкој литератури сматра (што је прво Морис Диверже у својим пионирским радовима указао) да је пример првог полупредседничког система и друго Вајмарска Република је покушај, да се успоставе демократски односи у друштву који се у таквој констелацији политичких снага и унутрашњих проблема као и спољних фактора показао као апсолутно неподобан. „Политички живот у Вајмарској Републици одређивале су следеће четири чињенице: обавеза да се испуне одредбе Версајског мировног уговора, са којим су се Немци мирили тек под притиском силе; настојање да се стабилизује привреда, тешко оштећена ратом и нагризана послератним кризама; стална тежња јаке антипарламентарне деснице да уништи демократске установе; убеђеност немачких државника да својој земљи морају повратити значајно место у међународној политици.“³²⁶ Почетак Вајмарске Републике, ако би се осврнули само на нормативну анализу и примену уставних норми, могли би чак означити и као успешан. Пре усвајања Устава десио се колапс монархије у Немачкој 1918. године, који је био изненадан. Два водећа генерала немачке армије Паул фон Хинденбург и Ерих Лудендорф закључили су да Немачка није у стању да изађе као сила победница из I светског рата. Земљи је после четири исцрпљујуће године био потребан мир и ове војсковође окренуле су се преговорима – мудрој политици и условима мира које је предложио тадашњи амерички председник Вудро Вилсон (Wilson). Али председник Вилсон је у ствари овако немачким генералима и монархијским ауторитарним вођама поручио да Америка „захтева не мировне преговоре већ предају.“³²⁷ Такав ће и бити положај Немачке, земље која је у рату војно поклекла и у будућим годинама била под тешким бременом обавезе исплате ратних репарација. Силе победнице, пре свега европске државе, нису прихватиле трансформацију Немачке у вид уставне парламентарне монархије попут оне на британском острву. Кајзер Филхелм II изгубивши подршку армије био је принуђен на изгнанство у Холандију. Једна врста унутрашњег вакуума који се створио између слома монархијског облика владавине и међународног притиска од стране савезника - победника, пожурio је рођење нове Републике. Приликом стварања система власти историја је сведок великог броја сличних ситуација које одликује одсуство јединственог мишљења који су модалитети устројења новог режима, те у новом, адаптираном систему власти који облик владавине прихватити. Разлике постају наглашеније ако је у политичкој игри већи број странака са дивергентним ставовима у погледу државотворних питања. У немачком примеру, водеће партијске опције нису биле сложне ни када је реч о облику владавине. Партије десног политичког профила, као на пример Немачка народна партија, залагале су се за уставну монархију. Новоформирана Немачка демократска партија учврстила се у ставу, да је република прилика за окретање новог листа у историји. С друге стране, ни на левици није било

³²⁶ А., Митровић, *Време нетрпељивих, политичка историја великих држава Европе, 1919-1939*, ЦИД, Подгорица, 1998, стр.146

³²⁷ Е., Kolb, *The Weimar Republic*, (translated, P., S., Falla and R., J., Park), Routledge, London and New York, 2002, p.6

јединства. Социјалдемократска партија Немачке била је за републику финансирану на демократским основама, док је радикална левица оличена у Независној социјалдемократској партији истицала захтев за тип социјалистичке републике по совјетском образцу. На крају уз подршку утицајне војне структуре, социјалдемократе су успеле да обезбеде подршку за установљивање демократске републике. Војска је имала своје разлоге за подршку социјалдемократима. Било је приметно противљење водећих војних старешина, (и то не само у политичком смислу) радикалној левици, која је желела да Немачка по друштвенополитичком и државном уређењу буде налик тек конституисаној комунистичкој Русији. Најрадикалнији војни кругови су у екстремној левици видели најопаснију претњу по стабилност државе и војске, уједно је оптуживши за допринос поразу у I светском рату. Хуго Пројс (Preuss) који је идејни творац Вајмарског устава записао је да нова Република „није рођена у срећним околностима, напротив у несрећним, када се десио војни пораз.“³²⁸ Зато у једној још увек нестабилној политичкој ситуацији, ратно девастиране државе, председник није требало само да представља јединство и континуитет државног апарата па, дакле, и саме заједнице чији је израз, и сматрајући се истовремено гарантом тог јединства³²⁹ већ да има и адекватна овлашћења која ће му послужити као погодан инструмент да спречи опасности у безбедносном смислу и различите врсте зла које могу да угрозе уставни поредак, који се тек рађа. Не може се занемарити улога Фридриха Еберта (који је прво био канцелар у прелазним месецима с краја 1918 и почетка 1919) у именовану Хуга Пројса за главног писца устава,³³⁰ као и једна занимљива чињеница да је Еберт изабран од стране Уставотворне скупштине, а да му је мандат после усвајања Устава продужен његовим полагањем заклетве 21.8. 1919. Дакле први председник I Немачке Републике, са изузетно широким опсегом уставних прерогатива, и поред уставне предвиђености непосредног избора, био је индиректно легитимисан. То је био и стицај сплета историјских околности, као што део политичке елите није ни препостављао да ће у током целог Ебертовог мандата бити потребна активна улога шефа државе. Примећено је да се вајмарска политичка мисао базирала на „чисто немачкој микстури независне политичке улоге шефа државе са традиционалном владавином управних службеника и директном демократијом што се препознаје у Пројсовим залагањима.“³³¹ Без обзира на то, нова Република требала је да се базира на начелима парламентарног система, а задатак Устава да створи погодан институционални оквир за развитак и консолидацију парламентарне демократије. Пројсов наум је био да нова држава у републиканском облику владавине, треба да има у исто време и непосредно изабраног шефа државе који је овлашћен да именује председника Владе која је одговорна легислативи. Поучен својим познавањем негативног француског примера, Пројс је

³²⁸ Н., Preuss, *Staat Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen: J.C.B. Mohr Verlag, 1926, s.421

³²⁹ Ђ., Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, J.P. Službeni glasnik, Beograd, 2015, str.594

³³⁰ Хуго Пројс је у моменту именовања, био на положају министра унутрашњих послова у Влади Филипа Шајдемана, да би после пада Владе јуна 1919, од стране новог канцелара Густава Бајера именован за рајхкомесара за уставна питања. Пројс као један од оснивача Немачке демократске партије био је у то време водећи научник са поља државног права близак и лево орјентисаним снагама. Сам председник Еберт је у именовану Пројса видео реалну могућност да се социјалдемократе приближе левим либералима Хуга Пројса.

³³¹ С., Schönberger, *Das Parlament in Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreiches 1871-1918*, Frankfurt am Main, 1997, s. 394, наведено према: П., Stirk, *Hugo Preuss, German political thought and the Weimar constitution*, History of Political Thought, 23(3)/2002, p.502

замислио овлашћења председника Рајха која му омогућавају да има једнак статус као и Рајхстаг. У писању највишег конституционалног акта, Пројс је имао у виду утицајне идеје еминентних научника са поља друштвених и правних наука, Макса Вебера и Роберта Редслоба.³³² Вебер који је имао активно учешће у креирању нових уставних решења, сматрао је да „само председник који иза себе има милионе гласова може имати довољно ауторитета да социјализује повреде ... само ако народ бира председника Рајха постоји прилика и повод да се одабере вођа ... Партикуларизам тражи да постоји неко ко би могао да понесе терет јединства у Рајху ... Ако се председник државе бира на народним изборима, онда већ сам тај начин избора представља брану једностраном бујању таквих тенденција зато што он приморава партије да се организују на нивоу читавог Рајха и договарају и усаглашавају, а с друге стране, тај од стране народа изабрани председник представља противтежу Бундесрату (који, на жалост мора постојати) у том смислу што репрезентује јединство Рајха, али истовремено не представљајући претњу за појединачне државе ...“ Даље Вебер примећује, да се моћ изабраног председника „може ограничити, као што се увек и чини, и треба се побринути да он само у привремено нерешивим кризама може на неки начин да интервенише задирући у машинерију Рајха (својим правом суспензивног вета и именовањем чиновничких министарстава) а иначе само расписивањем референдума. Али будући да је изабран на народним изборима, он ће имати чврсто тле под ногама. У супротном би свака парламентарна криза – а како постоји четири до пет великих партија, кризе неће бити реткост уздрмаће читаву грађевину Рајха.“³³³

Ако би се установио посредно изабран председник Републике и то од стране парламента, он би био у сенци тренутне партијске констелације или коалиције, па би се могло десити да пад владајуће коалиције у парламенту буде уједно и губитак председничке функције за његовог вршиоца.³³⁴ Управо због тога по Пројсовом мишљењу Немачка је имала потребу за директно бираним, моћним председником, са фиксним изборним мандатом. Он се залагао за институцију председника Рајха која ће бити достојна да репрезентује нацију и која ће моћи да адекватно персонификује целокупним својим ауторитетом државу, односно Рајх. Председник Рајха је такође требао да буде моћан како би у свом деловању могао да буде противтежа Рајхстагу који би у супротном био свемоћан.³³⁵ Без обзира на снабдевање председника значајним овлашћењима, дух устава би и даље требао да се базира на парламентаризму. Улога председника је улога политичког арбитра између Рајхстага и Владе, а он би могао да буде и политички лидер само уколико парламентарни систем не може да буде ефектан. Устав је ипак створен у времену када су утисци у вези са колапсом монархије 1918. године још увек били изузетно јаки, а сам тај за немачки народ несрећан догађај био изненадан и нагао. Како Колб наводи

³³² Теорија равнотеже власти Роберта Редслоба имала је велики утицај на Пројса, да се одбаци уставни модел неделотворног парламентаризма Француске III Републике и тиме, посредан избор шефа државе у законодавном телу. Како наводи Биљана Костадинов : „Теорија је одговарала раширеном мишљењу тог времена да парламентарној свемоћи треба супроставити изабраног монарха.“ – В., Kostadinov, *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 2004, str.20

³³³ М., Вебер, *Politički spisi, Predsednik Rajha*, (s nemačkog preveli, А., Kostić, Z., Đindić) Filip Višnjić, J.P.Službeni Glasnik, Beograd, 2006, str. 426-428. Вебер је ова своја размишљања изнео у предконституционалним дешавањима у листу: Berliner Börsenzeitungen, 25.2.1919

³³⁴ И у I Португалској Републици била је велика незгода са избором председника у парламенту. Пројс, као добар познавалац уставности тога доба, могао је имати на уму и овакво негативно искуство Португала.

³³⁵ R., Brunet, *The new German constitution*, Alfred A. Knopf, New York, 1922, p.154

нова Република је створена без припрема као „импровизирана демократија“.³³⁶ Вајмарски Устав није изузетак у смислу времена у коме је донесен. То је време велике кризе у државотворном смислу и на неки начин нарушене независности државе. Избори за прву легислатуру чији је задатак био да донесе Устав означили су победу Социјалдемократске партије, али не у смислу апсолутног победника јер ова странка није имала већину да сама формира Владу. Друге две центристичке партије такође се могу означити као победници првих избора па су управо оне - Партија Центра и Немачка демократска партија, заједно са социјалдемократима формирале Вајмарску коалицију. Са већином од скоро 80%, није било тешко усвојити нови Устав последњег дана јула 1919. године. Уставно, политичко па и привредно функционисање Вајмарске Републике може да буде подељено у три фазе. Прва фаза репрезентује тешке поратне године и она је трајала до 1923, тај период се назива Консолидацијом Републике. Друга фаза су такозване златне двадесете у периоду од 1924 до 1929 али правилнији је Колбов назив – Фаза релативне стабилизације и трећа и последња фаза – Дезинтеграција и деструкција Републике.³³⁷ У годинама консолидације демократије деловање политичких субјеката на основу Устава било је под утицајем стварања мировне, постратне атмосфере. Први кабинет формиран је 1919. године сатрочетвртинском већином у Рајхстагу. То је била коалиција компромиса између буржоаских политичких групација и левичара у лику социјалдемократа са веома различитим политичким погледима. Кабинет је трајао нешто више од четири месеца, а политички је колабирао због Версајског уговора и као резултат великог неповерења коалиционих партнера. Први избори за Рајхстаг који су одржани на основу новог Устава 1920. године за резултат су имали веома фрагментисан парламент и првоформирану мањинску Владу. Мањинске владе постаће уобичајеност парламентарног и политичког живота Вајмарске Немачке. Поларизовани партијски систем био је резултат државних, друштвених, историјских, и социополитичких разлика. Бројност странака у парламенту је додатно појачана чистим пропорционалним изборним системом. Радикално дивергентни погледи главних партија доводили су до великих тешкоћа у формирању коалиционих влада. Примећено је да су се партије попут Немачке народне партије, Центра и конзервативне Немачке националне народне партије могле договорити у вези са питањима унутрашње политике. Договор је изостајао на плану спољне политике. У великој коалицији између социјалдемократа, центриста и Немачке народне партије сагласност се постизала у вези са спољном политиком, али је консензус у вези са домаћим темама и проблемима изостајао.³³⁸ После парламентарних избора одржаних 1920. Године, формирана је Влада од грађанских партија чији су репрезенти били: Немачка демократска партија, Немачка народна партија и Центар, са канцеларом Ференбахом на челу. Социјалдемократе нису ушле у коалицију, али нису ни биле против ње. Влада се такође политички урушила, после непуних годину дана због питања репарација и негативног става јавног мњења, поводом припајања делова Горње Шлезеје Пољској.³³⁹ После ове прве мањинске Владе, само кабинет који предводи Социјалдемократска партија, могао је успешно да води дипломатску политику у вези преговора са савезницима. Улазак

³³⁶ R., Colb, op.cit.p.4

³³⁷ R., Colb, op.cit.p.101

³³⁸ Више о томе: M., Fulbrook, *A Concise History of Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp.171-172; M., Fulbrook, *A History of Germany 1918-2014, The Divided Nation*, Wiley Blackwell, West Sussex, 2015, pp. 25-33,

³³⁹ И у овом случају питања која су повезана са применом Версајског уговора су била нерешива за поменути коалициону Владу.

француских и белгијских трупа у Рур да би се Немачка принудила да исплаћује ратне штете инаугурисао је политику канцелара Куна као пасивну, као политику која се не супроставља заштити немачких интереса. Окупација Рура довела је до пада Владе. Руководство Социјалдемократске партије схватило је да не може своју политику да базира само на супростављању политици Немачке народне партије. Тако је у августу 1923. године председник Еберт именовао Густава Штреземана за рајх-канцелара и формирана је прва велика коалиција која је укључивала социјалдемократе, Немачку народну партију, Центар и Немачку демократску партију. Канцелар Штреземан је настојао да побољша односе са савезницима и да створи повољнији међународни амбијент за Немачку.³⁴⁰ Међутим, Штреземаново кратко канцеларство било је оптерећено односима Социјалдемократске партије и његове Немачке народне партије. Принудна сарадња између социјалдемократа и немачких народњака била је под пресијом окупације Рура, обележена међусобним неповерењем и завадом партија око битних политичких питања. Резултат тога није тешко наслутити, а то је да је, век прве велике коалиције био кратак. Штреземан је наиме желео да на прву инфлацију одговори мерама економскосоцијалне политике, у смислу продужења радног времена на шта су социјалдемократе као партија која се увек декларисала као заштитница радничких права, одговорили изричитим противљењем. Социјалдемократе и онако јачи од немачких народњака уз помоћ Комунистичке партије Немачке, Баварске народне партије и Немачке национално-народне партије, успеле су да сруше Владу у којој су и сами били чланови. После колапса велике коалиције, председник Еберт је за новог канцелара именовао Вилхелма Маркса испред Центра. Треба нагласити да је ово именованье, које шеф државе извршио прошло без преговора главних партија. На предлог канцелара Маркса, марта 1924. године, председник Еберт ће распустити Рајхстаг и заказати нове изборе. Ово је први случај распуштања Рајхстага који се десио у вајмарском политичком систему. Ти парламентарни избори требали су да буду упозорење системским партијама у Вајмарској Републици, јер су партије које су биле против начела на којима је Вајмарски устав базиран, веома ојачале. Наиме, Комунистичка партија Немачке и Националсоцијалистичка немачка радничка партија су на изборима освојиле скоро 20% гласова. То је за последицу између осталог имало и повећање броја партија у Рајхстагу. Година 1924. остаће упамћена што је Рајхстаг још једанпут распуштен, такође на предлог истог канцелара. Резултат других парламентарних избора у истој години није много промењен сем што је за новог канцелара именован Ханс Лутер који се налазио на челу коалиционе Владе формиране између Центра, Бајернске народне партије, Немачке народне партије и Немачке националне народне партије.³⁴¹ Једна од институционалних мана вајмарског изборног система, а у вези са председничким изборима, је решење које прописује да уколико ни један кандидат у првом кругу не освоји апсолутну већину гласова, у други круг пласирају

³⁴⁰ Може се рећи да је у овоме Густав Штреземан успео али не као канцелар већ као министар спољних послова, који је на том положају најдуже био у краткотрајној четрнаестогодишњој историји Вајмарске Републике, тачније од 1923. до његове преране смрти октобра 1929. године. Да је у Немачкој било политичара са залагањима за мирољубиву коезистенцију у Европи управо говори пример Штресемана. Због својих пацифистичких ставова у изградњи мира у међуратној Европи, заједно са француским политичаром и премијером Аристидом Бријаном, добио је Нобелову награду за мир.

³⁴¹ Лутерова Влада је први кабинет у коме је Немачка национална народна партија учествовала, али то је уједно и први пут када Немачка демократска партија није партиципирала у власти. Демократе и социјалдемократе одлучиле су да остану у опозицији али уз толерантан став у односу на владајућу коалицију.

се прва тројица, са најбољим изборним резултатима из првог круга. Управо тај изборни дефект помолио се на председничким изборима 1925. године. После смрти првог председника Фридриха Еберта, чланови Вајмарске коалиције: социјалдемократе, немачке демократе и центристи оформили су предизборни Народни блок и номиновали председника Центра Вилхелма Маркса као свог председничког кандидата. На другој страни, оформљен је Рајх блок чије су чланице биле: Немачка народна партија и Немачка национална народна партија. Њихов кандидат био је Паул фон Хинденбург, велико име немачке војске из I светског рата. Ти избори имали су симболичну ноту. На једној страни преставници парламентарне републике, а на другој кандидат за председника - непартијска личност који има аристократско порекло, и који је у току целокупне војне службе био под командом немачког Кајзера. Занимљиво је, да је Националсоцијалистичка немачка радничка партија, са Хитлером на челу подржала Рајх блок. Несумњива популарност и ауторитет донели су победу седамдесетседмогодишњем Паулу фон Хинденбургу.³⁴² Слабости парламентарне политике у раздобљу од 1919. до 1925. године и победа десне политичке опције на председничким изборима показали су да ће у будућим годинама шеф државе имати велики утицај на формирање Владе. Немачки аутор Колб је те председничке изборе видео као тиху уставну трансмисију. Губитак председничких избора у коме су социјалдемократе биле у оквиру Народног блока, навео је ову паратију да се владајућој коалицији реваншира за свој пораз на председничким изборима. Социјалдемократе су иницирале успешно изгласавање неповерења Лутеровој Влади. Председник Хинденбург показао је да му је војничка реч и част веома битна и у политици и да ће поступати по заклетви коју је дао приликом ступања на председничку функцију. У том смислу Хинденбург је именовано бившег канцелара и противкандидата на председничким изборима Маркса за новог канцелара.³⁴³ Међутим, ни Марксова Влада није имала срећу да буде већинска. Њен коалициони карактер од почетка је нагризао њену стабилност. Тако је децембра 1926. године Социјалдемократска партија која је Марску помогла да поново буде канцелар довела и до његовог пада наводећи као разлог у захтеву за изгласавање неповерења њихово супростављање војној сарадњи са Русијом. Генерал Хинденбург иницијално војник и војни тактичар и у поодмаклој животној доби као шеф државе морао је да размишља као политичар. Он је био констерниран потезима социјалдемократа јер су за кратко време довели до пада два кабинета. Као неко у коме тече „крв победника“ Хинденбург је тако и желео да као председник, влада. Изразио је мишљење да Влада треба да дозволи, да је председник води на основу примене члана 48. Устава.³⁴⁴ У будућности показаће се да ће утицај председника на формирање Владе бити још већи. Наредне 1927. године под снажним утицајем шефа државе формираће се десна коалиција у чији састав улазе Центар, Немачка народна партија и Немачка национална народна партија. Та коалиција је обезбедила место канцелара за лидера Центра, Маркса. И као што је већ речено, стабилност нове Владе била је приметна, у вези са спољном политиком али када

³⁴² Међутим, Хинденбургов легитимитет ако узмемо у обзир споменути изборни дефект није био потпун. У другој и одлучујућој изборној рунди, Хинденбург је добио нешто више од 48% гласова наспрам 45% које је освојио кандидат Центра.

³⁴³ Ово би могли назвати специфичном кохабитацијом на вајмарски начин. Наиме, председник који је добио изборе за ту функцију именовано је свог политичког противника за канцелара с обзиром да је овај други имао парламентарно поверење.

³⁴⁴ Н., А., Winkler, *Weimar 1918-1933*, С.Н. Beck Verlag, München, 2005, s. 320

је у питању формирање правних факултета Рајха, дошло је до размимоилажења.³⁴⁵ Није тешко наслутити да је размимоилажење довело до застоја у раду Рајхстага, неспособности владиних челника да превазиђу наведене спорове, па је шеф државе Хинденбург марта 1928. године распустио законодавно тело у циљу да се разреши неспоразум у коалицији. То је ишло на руку социјалдемократима који су победили на изборима и формирали коалициону Владу. И нова Влада била је мешање карата између сличних играча. На челу јој је био Хајнрих Милер, лидер Социјалдемократске партије, а била је подржана Центром, Немачком демократском партијом и народњацима. Милерова Влада имаће проблеме који су били такве природе да су захтевали јединство унутар коалиције. Како другачије тумачити недаће попут високе стопе незапослености и надлазеће светске економске кризе него као велику муку и несрећу која се надвила над немачким народом, већ као сигнале за хомогеност унутар владајуће гарнитуре у егзекутиви. Конфликт унутар коалиције био је на помолу укључујући још нека питања а притом и смрт креатора немачке спољне политике у претходних шест година Густава Штресемана, лидера немачких народњака, довешће до престројавање у коалицији и формирања нове Владе. Под вођством Ернста Шолца (Scholz) немачки народњаци ће се преселити на десни спектар политичке сцене и у тој новој Влади себи направити више места због избацивања социјалдемократа из коалиције. Тешко да би Влада била формирана како је у својим мемоарима написао канцелар Брининг, да Хинденбург није одлучио да се она оформи на основу овлашћења из члана 48.³⁴⁶ То је тачно, јер Хинденбург после пада Милерове владе није дао мандат за састав новог кабинета највећој партији у Рајхстагу, социјалдемократима, већ је одредио да политички сукцесор социјалдемократског канцелара Милера буде припадник Центра Брининг. То је био први показатељ, будуће политичке праксе – стварање председничких кабинета. Шеф државе Хинденбург био је намерен да путем коришћења овлашћења из члана 48 буде главни кохезиони елемент у формирању будућих кабинета а не нестабилне већине у Рајхстагу. Брахер, врсни познавалац вајмарских политичких прилика да је формирање председничких кабинета био компромис. Мотив није био да се оформи Влада која се конфронтира са Рајхстагом, већ да се она састави у нестабилној ситуацији; не да се отвори пут диктатури председника Рајха, већ да се уведе у политички живот егзекутива која ће радити заједно на државним пословима са шефом државе. Такође мотив да се посегне за формирањем председничких кабинета не треба тражити у избегавању инвеституре Владе у Рајхстагу већ да се предупредне неприлике а да Влада може да ради са толерантном већином.³⁴⁷ Економска политика Бринингове Владе представљала је супротност од оне визије изласка из

³⁴⁵ Приликом формирања ове коалиције Центар и Немачка национална народна партија договориле су се, да се у Рајху оснивају правни факултети са изразито религиозном цртом у току правног образовања, односно да се у тим високошколским установама протежирају протестански и црквени интереси. С друге стране, Немачка народна партија која је баштинила либералну традицију, била је прво сумњичава, а после отворено против превалирања клерикверних интереса у образовању и није могла да прихвати нови образовни систем који су желеле да успоставе њене коалиционе савезнице.

³⁴⁶ Више о томе: Н., Brüning, *Heinrich Brüning Memoiren: 1918-1934*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt Verlag, 1970, s.156-162

³⁴⁷ Тако је Брининг објашњавајући политику нове Владе на чије је чело дошао 1930, указао да би требало да буде јасно, да је то последњи покушај у разрешавању хаоса у Рајхстагу.

Међутим хаос није заустављен, он је новим потезима других политичких играча само најављиван изнова и изнова. Социјалдемократе су покушале да оборе кабинет Брининга помоћу захтева за изгласавање неповерења. У тој акцији Социјалдемократска партија је доживела неуспех, јер је већина у актуелном сазиву Рајхстага подржала председнички кабинет Брининга.

финасијске кризе 30-их година XX века у Немачкој коју је имала Социјалдемократска партија, па је то био разлог другог успешног покушаја изгласавања неповерења актуелном кабинету. Суочавајући се са таквом ситуацијом, канцелар Рајха је предложио шефу државе да распусти парламент и одреди датум нових избора. Обраћајући пажњу на то време Брининг у својој политичкој аутобиографији наводи да су била два разлога за дисолуцију: Није било само намеравано да се грађанима препусти одлучивање да ли треба усвојити или одбацити предлоге закона из финансијске материје, већ је то било гласање о поверењу парламентарном систему, који је био некористан и у неред у демократија само по форми, без суштине.³⁴⁸ Не гаси се демократија као у основи добра творевина сама од себе, они који јој директно стављају омчу око врата имају своје директне или индиректне помагаче. У том светлу треба сагледати други успешан покушај у коме је оборена Бринингова Влада. Социјалдемократе користећи легитимно право да поднесу захтев за изгласавање неповерења Влади у Рајхстагу, ушли су у пакт са ђаволима. Немавши довољно посланика за минирање Владиних темеља добили су подршку од две антисистемске групације: националсоцијалиста и комуниста. Дакле коришћење једног демократског средства против Владе у којој без обзира на све разлике седе припадници странака којима је Вајмарски устав близак и који признају законитости и легитимитет политичког система њиме конституционализован, уз помоћ оних који желе смрт Устава и Вајмарске Републике, а показаће се да су неки од помагача социјалдемократа (националсоцијалисти) одвели у смрт милионе недужних цивила. Од обарања Владе у режији социјалдемократа због тога што је Влада била „председничка“ а на основу Хинденбурговог коришћења ванредних овлашћења, на новим изборима највише успеха су имали националсоцијалисти па комунисти, дакле антисистемске странке. Све системске странке су подбациле. После тих „катастрофалних избора“³⁴⁹ како их назива Нолте (Nolte), Хинденбург и Брининг схватили су да долазе тешка времена, те да ће бити веома тешко формирати Владу на бази већине у Рајхстагу.³⁵⁰ Поставља се питање како је могуће саставити парламентарну већину унутар страначког система који карактерише такав висок степен поларизације, у коме постоји једна екстремно милитантна и тоталитарна партија, која са својим вођом не жели постојање страначког система, већ његово укидање, која демократију види као смртног непријатеља, па и све институције уставног система чије егзистирање кореспондира са демократијом (између осталог и непосредни, општи, тајни и слободни избори за председника Рајха)? Странке које су прихватила правила демократске политичке борбе и поштовање начела на којима је вајмарски систем почивао, биле су слабе да у тој борби истрају, као и да у таквом замршеном сплету околности однесу превагу. Зато је потребно учинити осврт и на партијски мозаик Вајмарске Републике.

II.1.2.2. Партијска сцена Вајмарске Немачке

Да би одгонетнули због чега је политички систем а и сама извршна власт у Вајмарској Немачкој имала особину нестабилности, неопходно је извршити кратак осврт и на страначку сцену Вајмарске Републике. Наиме страначки систем у коме између водећих

³⁴⁸ Н., Brüning, op. cit. s. 182

³⁴⁹ Е., Nolte, *Die Weimarer Republik*, München, Herbig Verlag, 2006, s. 169

³⁵⁰ Описујући улогу Хинденбурга почев од 1930 године када је формиран први такозвани председнички кабинет, немачки аутор Брачер је приметио да је Хинденбург „од чувара Устава постао његов реформатор.“ – Више о томе: К., D., Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Droste Verlag, Düsseldorf, 1984, s. 44-46

странака провејава договор око основних црта националне политике, доводи до стабилности целокупног политичког система, у супротној хипотези и политички систем је на темељима који су од почетка оронули. У току четрнаест година колико је ова државна творевина трајала, деловало је од прилике двадесетак политичких странака односно страначких групација, које су имале дивергентне ставове око кључних националних, економских, социјалних и уставноправних проблема. Странке су биле груписане у неколико великих блокова, а то су: Блок левице, Католички блок и Блок странака грађанско-протестантске опције. Странке леве орјентације, преферирале су социјалноекономске теме и заштиту интереса запослених, с обзиром на значајан корпус економских права успостављених Уставом из 1919. Левица у Немачкој је свесрдно подржала у политичком деловању републикански облик владавине, који је уставно инаугурисан замењујући конзервативни монархијски облик и свемоћ цара и аристократског владајућег крема. Унутар тог блока била су доминантна два виђења политике која би те интересе најадекватније остварила. Једна политичка групација и идеолошка школа мишљења је била за стварање друштва и уставног система по узору на совјетски систем диктатуре пролетеријата, а то је уједно значило и подруштљавање националног богатства. С друге стране, очекивало се да политички представници интереса радника могу искључиво унутар институција и путем правила парламентаризма на суштински непромењеним друштвеним темељима да воде политику која заступа интересе запослених. Странке које су биле представници политичког католицизма полазиле су од народног карактера својих политичких виђења и сматрале су да у држави која је такође народна не треба да постоји владавина било које посебне групе. Као и странке политичког католицизма тако и странке грађанскопротестантске провинијенције прокламовале су се као битно народне а не класне политичке организације. Политичке визије ових групација базиране су на постојећим друштвеним темељима. За време Вајмарске Републике странке из овог блока покушавале су више или мање успешно да артикулишу интересе становништва које је претежно у Немачкој било протестантско.

Свакако водећа политичка групација у Вајмарској Републици, у најдужем интервалу њеног кратког живота, узимајући у обзир изборне резултате била је Социјалдемократска партија Немачке. Ова странка данас је у Савезној Републици Немачкој најстарија парламентарна политичка групација јер је основана још давне 1875. године, „уједињавањем Опште немачке асоцијације радника (ADAV), коју је основао Фердинанд Ласал и Социјалдемократске партије радника, коју су основали Аугуст Бебел и Вилхелм Либкнехт.“³⁵¹ Социјалдемократска партија Немачке је странка, која је била привржена поретку Вајмарске Републике, али не можемо рећи да је увек била политички одговорна. Након пада II немачког Рајха социјалдемократе су презеле одговорност владања. Последњи канцелар II Рајха, Макс фон Баден је 9. новембра 1918. године објавио цареву абдикацију и поднео је оставку пред већином социјалдемократских заступника сазива Рајхстага из 1912. године. Канцелар је своју дужност пренео на лидера Социјалдемократске партије и тадашњег посланика у Рајхстагу Фридриха Еберта. Социјалдемократе биле су привржене идеји новог државног облика која ће се суштински разликовати од идеје совјетске републике. Социјалдемократе су такође били опоненти монархистичкој десници, али и новим десничарима. Стару и нову десницу (на почетку живота Вајмарске Републике) без обзира на разлике, као заједнички именуатељ је уједињавао непријатељски став према I Немачкој Републици и тежња за очувањем

³⁵¹ V., Vasović, *Velike savremene demokratije I*, op.cit.str.650

постојећих темеља друштвене структуре уз помоћ суштински ауторитарне државе. Таква настојања старих и нових десничара била су додатно подгрејана јако израженим националистичким тежњама и у унутрашњој и у спољашњој политици. У току I светског рата, у Социјалдемократској партији је настао расцеп на два крила. Већину око извора - Социјалдемократске партије на челу са Фридрихом Ебертом, а мањину је представљала Независна социјалдемократска партија Немачке.³⁵² За оба крила социјалдемократа, заједничка црта је, да су први прихатили нову политичку стварност немачког поратног друштва. Идеолошки, независни социјалдемократи били су много ближи совјетској концепцији социјализма, него већинска Социјалдемократска партија Немачке. Независни су као конкурента у заступању сличне идеологије, имали Комунистичку партију. Ова странка није остала јединствена већ се поцепала на два крила тако што је оно десно пришло већинској Социјалдемократској партији, а изразито лево опредељено стало је под окриље Комунистичке партије Немачке. На крајње левом спектру вајмарске политичке сцене, укотвили су се комунисти. Без обзира на укљученост у изборнопарламентарну трку од 1920. године, они никад нису били блиски начелима политичког система Вајмарске Републике, јер се нису одрекли револуционарно друштвене основе свог програма.³⁵³ Парламентарни успеси комуниста, виђени су од политичког естаблишмента у Вајмарској Републици као претња опстанку парламентарног система и либералне демократије. Странка је била у својим програмским начелима и покушајима њиховог оставарења под снажним утицајем Москве. Доласком Телмана на чело комуниста 1925. године овај утицај је додатно зацементиран. Десна радикализација политичког живота у Вајмарској Републици после 1928. године праћена је код левице склоног бирачког тела успехом комуниста на изборима који су следили тенденцију Стаљиновог заокрета улево.³⁵⁴ После јунских избора за Рајхстаг 1930. године појачана је нетрпељивост између комуниста и социјалдемократа, а комунисти и њихова пропаганда чак су се залагали за револуцију. Без обзира на најаве нациста да долазак на власт замишљају само на основу уставних норми, у владајућим круговима Републике био је приметан страх од опасности у лику Црвене револуције.³⁵⁵

У партијској фамилији политичког католицизма, водеће место заузимала је странка под називом Центар, предвајмарска партија. Након пада царства показало се да ова политичка странка својом врстом традиционализма и експлицитним одбијањем

³⁵² Независне социјалдемократе су на првим изборима по усвајању Устава, који су одржани 1920, били другопласирани са 18% иза некад јединствене Социјалдемократске партије са скоро 22% гласова која је изгубила трећину места – наведено према: D., Nohlen, P., Ströver, *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos publishers, 2010, p.790. Међутим и поред овакве снаге левице у гласовима, њена разједињеност и у суштини лош изборни резултат социјалдемократа, довео је до тога да Центар као пета странка по изборним резултатима добије место канцелара. Такве по нашем мишљењу нелогичности, биће једна од особености коалиционих влада у Вајмарској Немачкој.

³⁵³ Програм ове странке између осталог темељио се и на успостављању републике совјета у Немачкој на бази подруштвљавања средстава материјалне производње.

³⁵⁴ Након сукоба са такозваном десном опозицијом у својим редовима, а пре свега Бухарином, Стаљин је почетком 1929. године објавио личну диктатуру предвиђајући скори наступ велике кризе капиталистичког света. Стаљин повлачи своју државу у изолацију. Комунистичким странкама других држава Стаљин је наложио да заузму „оштар курс“ према социјалдемократским партијама јер је по његовом мишљењу могуће ставити знак једнакости између социјалдемократа и фашиста.

³⁵⁵ Владе немачких земаља, међу њима и две водеће, Пруске и Баварске, дошле су почетком 1931. године, у посед докумената који су доказивали, да се унутар национал социјалистичке партије планира да путем државног удара буде уведен терористички режим у Немачкој.

револуционарне акције, врло брзо може да пронађе истакнуто место у новим приликама на немачком политичком тлу. Центар је заједно са Немачком демократском партијом и већинском Социјалдемократском партијом, у такозваној Вајмарској коалицији био део водећег блока који је довео до промене облика владавине односно успостављања Републике и „кичме вајмарске демократије.“³⁵⁶ Страначко руководство уз подршку присталица³⁵⁷ је тежило да одговорност у вршењу власти подели са што већим бројем политичких странака, чиме би се унутарстраначке тензије учиниле подношљивијим. Странка је још делујући за време царства била принуђена да улаже у генерацију политичара, која ће у већинској протестантској земљи умети да вешто политички жонглирају, заступајући страначке интересе и не показујући чврсту идеолошку оштрицу. Током Вајмарске Републике, Центар је остао „резервоар“ политичара који су спремни на компромис, и у том смислу да служе Републици, него што су је могли на основу страначког програма прихватити. За ову странку идеал је остала, сталешка држава преконституционалног типа. Промена облика владавине довела је до спремности Центра да се брзо прилагоди новонасталој политичкој ситуацији. Од релевантних политичких странака у Вајмарској Републици, Центар је најдуже био на власти. Странка је прво била чланица Вајмарске коалиције и имала је сарадњу са социјалдемократима. Политику Центра од средине 20-их година XX века обележило је растуће дистанцирање од странака управо поменуте а тада већ бивше Вајмарске коалиције и приближавање, конзервативној Немачкој национално-народној партији. У току живота I Немачке Републике изборни резултати Центра показали су наглашену стабилност. Јулски избори за Рајхстаг 1932. који су обележени изузетним успехом нациста, донели су и већи број гласова Центру у односу на изборе две године пре. То је могуће објаснити да је тада политички католицизам у очима дела грађанског бирачког тела које никако није прихватало нацисте, представљао још једини грађански политички фундамент који није нагрижен радикалним политичким тенденцијама. Прагматски карактер ове странке, видео се и у њеној исказаној спремности да буде у коалицији са нацистичком странком уколико ова дође на власт.³⁵⁸ Баварски део Центра, пре него што ће се оцепити звао се Баварска народна партија (и после оцепљења задржали су исто име). Ова странка је била посредник партикуларистичког политичког карактера католицизма, из времена царства и залагала се за баварске државне интересе. Странка је била монархистички орјентисана, јер је сматрала да је њен интерес додатно угрожен, променом облика владавине из монархије у републику. Баварска народна партија била је владајућа у Баварској, а на савезном нивоу освајала из избора у изборе сличан број мандата. Такође, заједно са социјалдемократима, левим и десним либералима и Центром, била је чланица Велике коалиције последњег социјалдемократског канцелара Хајнриха

³⁵⁶ D., Blackbourn, *The Political Alignment of The Centre Party in Wilhelmine Germany: A Study of the Party's Emergence in Nineteenth-Century*, Historical Journal Vol.18, No.4 (Dec.,1975) p.821

³⁵⁷ На идеолошко – програмској бази католицизма, и у његовом оквиру, распон страначких присталица кретао се од великих земљопоседника и индустријских магната па до земљорадника. Странку је карактерисало шаренило схватања о облику владавине, од уверених републиканаца до ватрених заговорника монархије. То је доводило до унутарпартијских напетости посебно на линији послодавци – радници

³⁵⁸ Боље је рећи да су отцепљени чланови Центра, пре свега фон Папен помогли устоличење Хитлера као канцелара. Изузетно погрешна процена председника партије Лудвига Кааса, довела је до одлуке Центра да гласа за Закон о пуномоћју, надајући се да ће партија и под нацистима бити сачувана. Бивши канцелари Брининг и Вирт су били против Закона. Уз поштовање партијске дисциплине, некадашњи челници влада I Немачке Републике, подигли су руке за, у историји један од најозлоглашенијих закона. И ово је један од података, који и тако сведочи како су погрешни потези Хитлерових противника, један за другим довели до колапса првог полупредседничког система.

Милера. Водеће странке грађанско – протестантске опције биле су: Немачка демократска партија, Немачка народна партија и Немачка национална-народна партија. Немачка демократска партија, политички је наследник Прогресивно народне странке из времена царства. Од свог оснивања, немачке демократе биле су помирене са новонасталом поратном ситуацијом у Немачкој, па је ова странка у Уставотворној скупштини заједно са социјалдемократима и Центром, учествовала у доношењу Устава из 1919.³⁵⁹ Странка немачких демократа је била лево и либерално орјентисана, али је имала и националну ноту у партијском програму. Она се може означити као партија на линији начелног лојалитета уставном поретку. Настојећи да декларативно буде привржена Уставу, ова странка је покушала да изборни успех појача као истински национална, што је у крајњем случају било супротно вајмарској демократији.³⁶⁰ Десно крило Национално-либералне странке је 1918. године основало посебну политичку странку, која је понела назив Немачка народна партија. У првим годинама свог постојања, ова десна либерална странка и економског либералног усмерења,³⁶¹ заступала је монархистичка уверења да би успехом на изборима за Рајхстаг 1920. страначко вођство око председника Штресемана било за прихватање Републике и њеног највишег општег правног акта. Странка је после ових избора преузела одговорност за учешће у Влади као она политичка групација на коју државна политика може озбиљно да рачуна. Ову странку као и многе друге партије у Немачкој тога доба, карактерисале су фракције, па је десно крило странке било блиско сарадњи са Немачком национално-народном странком, која је још била против вајмарског режима. Странка је била највише препознатљива за време лидерства Густава Штресемана, који је кратко био канцелар и пуних шест година на функцији министра спољних послова. Штресеман је имао успеха, у вези са санацијом вредности немачке марке у току економскофинансијске кризе 1923. Међутим, његово противљење пружању отпора против француско-белгијско војног запоседања Рура, дало је знак десним снагама за општу кампању против Владе, а унутар саме Народне партије, формирала се група која је била спремна да сруши Штресемана са положаја канцелара као превише верног Уставу. Временом је Народна партија склизнула у десно, што је показала и њена подршка на председничким изборима 1925., Хинденбургу, иза чије кандидатуре су стале десничарске политичке организације. Временом губитак гласова, односно пад популарности немачких народњака, ишао је на руку другој народној странци са националним предзнаком. Немачка национално-народна партија, у ствари је преименована стара Пруска конзервативна странка. Та партија је дуго била антагонистички настројена против вајмарског политичког система, између осталог оптужујући нову републиканску Владу за допринос губитку рата

³⁵⁹ Да је Немачка демократска партија, којој је концепт плебисцитарног вође и шефа државе у теорији Макса Вебера био најближи, како саопштава Ханс Момсен (Mommsen) успела у својој замисли приликом писања Устава из 1919, да за многе акте председника не треба премапотпис канцелара односно надлежног министра добио би се шеф државе са „готово неограниченом влашћу.“ – Н., Mommsen, *The Rise and Fall of Weimar Democracy* (translated, E., Forester and L., E., Jones), The University of North Carolina Press, Chapel Hill & London, 1996, p.57

³⁶⁰ Немачке демократе ће знатно скренути у десно, што није резултирало само променом имена 1930, у Немачка државна партија, већ повезивањем демократа са политичким крилом парамилитарне организације Млади немачки одред. Дакле од партије привржене уставном поретку, демократе односно државотворци приближили су се организовању, какво су имали националсоцијалисти. То је исте године када су променили име, а у одбарну вредности уставног поретка нагнало пацифисте – лево крило унутар странке, да формирају Радикалнодемократску партију. Радикализам за демократију и поштовање Устава из 1919, није било у „моди“ последњих година Вајмарске Немачке.

³⁶¹ S., J., Lee, *The Weimar Republic*, Routledge, Landon and New York, 1998, p.23

и потписивању Версајског уговора. Некадашњи конзервативци нису се само окитили новим страначким именом, већ су порадили и на партијском прилагођавању новонасталим околностима. За добијање нових присталица Немачка национално-народна партија је вешто употребљавала страх од социјалистичке револуције, и огорченост на нову власт због ратног пораза и политике победничких снага према Немачкој. Странка је бирачима указивала, да је спас у монархистичко-ауторитарном вођству. Ипак ови пруски конзервативци нису били препознатљиви по спроводивој алтернативи, али то им није сметало у оштром противљењу мировној политици, те заговорништву да се позову на одговорност потписници мировних уговора са немачке стране. У првих 6 година постојања Вајмарске Републике, немачки национални народњаци били су у опозицији, изван стварне одговорности за вођење државне политике. Први пут ова партија је у власт ушла као чланица Лутерове Владе 1925. године. Од момента када је странка ушла у Владу, од ње су потекли захтеви да у састав Владе не улазе само страначки људи већ и експерти. Са идеолошко-политичких позиција класичне, конзервативне деснице Немачка национално-народна партија, била је перманентно сила опструкције републиканској политици. Углавном, странка је представљала поборника сваког десног ауторитарног решења који би заменио вајмарски модел демократије. Суделовање немачких националних народњака у две савезне егзекутиве такозваног Грађанског блока од 1925. до 1928. показало је да и ова странка, није способна да сама артикулише тежње десног политичког спектра, али да је с друге стране спремна да улази у конфротацију са странкама левице. Доласком новог лидера на чело странке, Хугенберга дошло је до позиционирања ове политичке групације ка још изразитијем десно-националистичком курсу. Немачка национално-народна партија заједно са лидером странке Хугенбергом, сноси велики терет историјске одговорности за долазак националиста *in extremis*, на сам врх немачке извршне власти. „Да су се немачки конзервативци помирили са Републиком, довело би то до употребе њиховог богатог искуства и знања акумулираног у прошлости, када су били на високим дужностима у управи, што представља услугу влади сваке земље од стране способне уставне опозиције, спремне да ступи на дужност уколико се укаже прилика и то би значило значајну корист на само за Немачку – којој би дали оно што је њој толико дуго недостајало, праву конзервативну странку. Они нису то урадили. Под плаштом лојалности монархији, они су се или држали по страни или саботирали напоре сукцесивних канцелара да продукују стабилне владе у Републици. Истина је да су многи немачки националисти након 1918, више били под утицајем нелојалности према Републици, него лојалности према Кајзеру, и то је мотив који их је довео да дају свој фатални допринос довођењу Хитлера на власт.“³⁶²

Странка која је ставила „највећу количину динамита“ у уставне и политичке темеље Вајмарске Немачке разоривши је, била је Националсоцијалистичка немачка радничка партија. Неспорни лидер странке, што је опште познато био је Адолф Хитлер (Hitler). Његов пут ка врху власти у Немачкој, почео је унутар Немачке радничке странке. Од непознатог члана постао је прво председник ове странке која ће променити име у партију наведеног назива са националсоцијалистичким предзнаком. Непризнавање Устава Вајмарске Републике и политичког поретка који је њиме успостављен, националсоцијалисти су вршили у две фазе. Прва је трајала закључно са неуспелим пучем из 1923. године чија је последица била краткотрајно затварање Хитлера, које му је помогло да на другачијим основама реконструише Националсоцијалистичку партију. Од

³⁶² J., Wheeler-Bennet, *The Nemesis of Power*, Macmillan, London, 1967, p. 208

изласка из затвора до коначног освајања власти 1933. године, Хитлер је схватио да институције система Вајмарске Немачке треба срушити управо помоћу тих институција.³⁶³ Стварање страначке организације руковођено је мишљу да није довољно срушити стару државу, већ како је сам Хитлер касније објашњавао најпре треба изградити нову државу, која мора бити приправна. „Требало је дакле, користећи се допуштењима вајмарске либералне демократије изградити за вријеме њезина трајања потпуну државну организацију у сјени која ће у погодном тренутку збацити са себе змијску кожу старог сустава и искористи као „природним начином“ произишла из претходног, формално сасвим у складу са уставним одредбама односно уставном праксом, режима чијим угаснућем жели иступити на свјетлост дана. Ова замисао, уједињена с ефикасношћу њена остварења, престављала је нешто чему ни једна друга политичка странка тадашње Њемачке није имала било што реалније супроставити.“³⁶⁴

II.1.2.3. Узроци пропаста Вајмарске Немачке

Анализа страначког система (али и институционалног уоквирења позиције извршне власти) Вајмарске Немачке доводи до питања : да ли да је био успостављен другачији изборни систем не би дошло до слома ове државе? Пропорционални систем какав је примењен у I Немачкој Републици постакао је стварање и јачање малих а међу њима и радикалних странака. Да је већински систем био конституционализован или да је изменама Устава ступио на сцену после пропорционалног, довео би вероватно до маргинализовања па и институционалног ишчезавања екстремних политичких опција, уз услов да је то учињено на време. Биполарна политичка сцена – са јаком умереном левицом али нарочито са системском умереном десницом и уз одговорне политичаре, формирана у правом тренутку можда би спречила бујање националсоцијализма. Треба имати на уму да у Вајмарској Републици, Устав није био на срцу многим релевантним политичким субјектима. Републикански облик владавине посматран је као врста принудног решења, и веровало се привременог. Проблеми поратне Немачке били су вишеструки и имали су своје корене у социјалним, идеолошким и религијским моментима на унутрашњем плану, а кореспондирани су са тешким међународним положајем поражене Немачке после I светског рата. Пропорционални систем допринео је да се страначки партикуларизми у потпуности пресликају на парламентарну сцену Рајхстага. Ваља приметити да током четрнаестогодишње историје Вајмарске Немачке ниједна странка није успела да сама освоји апсолутну већину гласова у Рајхстагу. Опција су, сасвим је логично, биле коалиционе владе. Услов да једна коалициона влада потраје или да чак издржи читав парламентарни мандат је постојање базичног консензуса око свих кључних питања националне политике коју егзекутива треба да спроводи. Међу странкама које су чиниле

³⁶³ „Током друге половине 1920-их нацисти су се концентрисали да привуку буржоаски слој, који је постао разочаран у традиционалне партије. Хитлер је препознао да партиципација у животу друштвених асоцијација може да помогне да се искористе појединци који имају лидерске вештине и друштвене везе што може бити веома корисно у политичкој арени. Чак и активисти цивилног друштва су учествовали у стварању кичме нацистичке пропаганде у унутрашњости земље. Странка је вешто експлоатисала организационе контакте и социјалну стручност активиста да стекне увид у страховања и потребе друштвених група и да обећа услишење жалби и жеља оног дела бирачког тела на које се фокусира.“ – S., Berman, *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic*, World Politics, Vol. 49, No.3 (Apr., 1997), p.420

³⁶⁴ S., Bajramović, *Političke stranke i kretanja političkog raspoloženja biračkog tjela u Weimarskoj republici*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 44/1994, str. 206

коалиционе владе, таквог консензуса није било. Онда је логичан кратак век коалиција које су Немачком владале. С друге стране, институција моћног шефа државе, а та моћ је била поткрепљена значајним уставним овлашћењима, ипак је била нејака на плуралитет таквих проблема који су задесили Немачку. Штурмер је исправно констатовао да је уставни положај председника: „позиција истовремено традиционална и модерна, моћна и немоћна.“³⁶⁵ Концепција шефа државе који је замишљен као личност изнад странака, а коме је ипак потребна подршка на председничким изборима управо од странка да би победио, је била за стабилност Немачке по нашем мишљењу, не мали промашај. На положај председника који је изнад странака као прву његову улогу, дакле улогу посредничко-гарантивне функције, надовезивала се и друга улога – активно деловање унутар егzekутиве и политичким приликама. „Прва улога председника, која иначе више одговара положају шефа државе, а посебно парламентарне државе, дезавуише се другом улогом јер нико не може бити судија у сопственој ствари. Овај противречан елемент касније се понавља и у француском (1958) и руском (1993) уставу. У односу на прва два елемента, и француски и руски устав су извукли поуку, изостављајући спорна решења.“³⁶⁶ Друго, избор генерала Хинденбурга који је био неспорно личност од великог ауторитета у немачком друштву, али у поодмаклој животној доби, такође је несрећана околност за судбину вајмарског политичког система. Чини нам се да стицај околности може да утиче да ли ће се један систем организације власти одржати или ће његова институционална форма бити прегажена неким другим обликом. У вајмарском случају то се и десило. Таква институционална форма у датим историјским околностима показала се фрагилном. Друго, за успех једног система организације власти који има демократски фундамент битна је и личност првог човека државе. То важи и за полупредседнички систем који је по први пут успостављен управо у Вајмарској Немачкој. Да је неко други уместо Хинденбурга изабран на челну позицију у извршној власти Немачке привржен такође заклетви на верност Уставу као и Хинденбург, али по годинама у бољој животној кондицији и више далековид, историјска судбина не само немачког политичког система и Немачке као државе, већ и Европе била би можда другачија. Решење за проблеме који су били понављамо економски, социјални, војни, међународни и прекривени изнад свега страначким сујетама, надгорњавањима и надигравањима, била је могућа ревизија Устава у виду већинског изборног система и могућности да једна странка или група најсроднијих странака врши власт а да то уједно буде и странка или странке председничке већине. Дакле, само садејство институционалне ревизије и повољних политичких околности уз јаког председника који је привржен демократским оквирима Устава могла је да буде рецепт за успешност вајмарског конституционалнополитичког пројекта. Правећи паралелу између Вајмарске Немачке и њеног страначког система са руским политичким системом за време председника Јељцина могу се уочити сличности које се свде на следеће: ни Јељцин као ни Хинденбург није имао своју политичку странку иза себе довољно јаку да подупре ефикасну председничку владавину. Међутим, Хинденбург је за разлику од Јељцина већ био сведок негативних искустава са странкама које је имао његов претходник и некадашњи председник, социјалдемократа Фридрих Еберт. Уместо да извуче поуке и да као војник који је добијао велике битке то исто учини у политици, он није радио на стварању странке за председничку већину, када није било другог излаза или да припреми

³⁶⁵ Д., Симовић, *Полупредседнички систем Вајмарске Немачке*, Правни живот, Београд, бр.12/2006, стр.1103

³⁶⁶ М., Живковић, у: М., Живковић, Д., Симовић, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 41

истински способног човека као кандидата за председника, али прво у лику канцелара. Истини за вољу, Хинденбургу али и за постојање стабилног страначког система одмажући фактор, то посебно наглашавамо био је и систем председничких избора, у коме у други круг улазе три кандидата. Реч је о необичном решењу које омогућава да буде изабран кандидат са релативном већином, што је обесхрабрило стварање страначког биполаризма. Без обзира на то не може се пренебрећи чињеница да је Хинденбург имао највећу власт у својим рукама и неспоран ауторитет у немачкој војсци. Тако да највећа власт може да помогне да се спроведу по дејству најјаче институционалне реформе. Хинденбург то није схватио (не треба заборавити његову поодмаклу животну доб – девету деценију живота). На жалост, један каплар али екстрем у заговарању идеологије чији је био финални творац - Хитлер, имао је визију нове државе која је своје институционалне темеље добила прво унутар националсоцијалистичке странке, а освајање власти само је био завршни чин у већ изграђеној држави унутар страначких оквира.

II.1.3. О правној природи система власти који је успостављен у Вајмарској Немачкој

Систем власти успостављен у Вајмарској Немачкој та „интелигентно замишљена иновативна конструкција,³⁶⁷ посматран је у једном делу теорије као облик дуалистичког парламентаризма јер установљава двоструку одговорност владе и пред председником и пред парламентом. Вајмарски уставни оквир је моделски обликован по Биљани Костадинов на политичкој и правној доктрини парламентаризма. Ова ауторка сматра да је институционални модел Вајмарске Немачке инкорпорирао темељне институције полупредседничке варијанте система парламентарне владавине: „збиљски дуализам извршне власти и двоструку одговорност владе државном поглавару и парламенту.“³⁶⁸ Ово је теоријско заговорништво полупредседничког система као варијанте парламентаризма, што је у једну руку добро, јер указује на разлике норми Вајмарског устава у односу на уставе којима је успостављен класичан парламентаризам. Међутим институционална решења I Немачке Републике почивала су на другачијој логици од парламентаризма па је зато добродошао став наведене ауторке да је овде реч о једној новој варијанти овог најстаријег система организације власти. Но треба отићи даље и од овог мишљења и запазити да због специфичности немачких политичких прилика, али и свеопштег друштвеног мозаика захтевана је јака егзекутива односно један њен елемент у лику шефа државе. У томе немачко уставно решење из 1919, има одређене заједничке црте пре свега у непосредном избору шефа државе и овлашћењима која су знатна са америчким уставним решењем из 1787. Ово што смо изrekli у блиском сродству је са истином, али је још ближа истини мисао Слободана Јовановића да је успостављен Вајмарским уставом „један нарочити систем владе, који није ни чисто председничка ни чисто парламентарна влада.“³⁶⁹ На почетку је речено да је Вајмарска Република пример првог полупредседничког режима и указујемо на Дивержеово кумство имену овог историјског примера најмлађег система власти. У Вајмарском уставу норме које регулишу овлашћења председника Рајха и Владе задовољавају сва три елемента Дивержеове дефиниције полупредседничког режима: непосредан избор шефа државе, поседовање

³⁶⁷ Ђ., Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, op.cit.p.152

³⁶⁸ В., Kostadinov, *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Pravni fakultet, Zagreb, 2004, str.26

³⁶⁹ С., Јовановић, *О држави*, БИГЗ, Београд, 1990, стр. 381

знатних уставних овлашћења и постојање владе одговорне парламенту. И ако је вајмарски уставни систем занемариван у анализи полупредседничког система у смислу неистичања њега као примера, већ пре свега обраћање пажње на V Француску Републику од појединих писаца, ситуација је ипак у последње две, три деценије другачија. Поред знаменитих старијих аутора (не заустављајући се само на Дивержеовом делу) који Вајмарску Немачку сврставају у категорију полупредседничких система као што су Ђовани Сартори и Хуан Линц и у новијој уставној и политиколошкој литератури нема заобилажења, чак напротив истиче се као први пример полупредседничког система у радовима родоначелника минималистичког концепта Роберта Елџија, Синди Скеч ... У новијим радовима у српској науци уставног права из пера Дарка Симовића наводи се да је први пут Вајмарским уставом „утемељен полупредседнички систем, чије ће теоријско уобличење уследити пола века касније.“³⁷⁰ Са таквим размишљањем изражавамо слагање.

II.2. Историјски пример полупредседничког система у Финској

II.2.1. Уставна решења из 1919. године

II.2.1.1. Процес уставотворства

Финска је све до 1809. године била саставни део Шведске. Међутим, шведски пораз у рату са Русијом те године, довео је до нове (статусне) државне позиције Финске јер је у оквиру Русије добила положај Великог војводства. У теорији се наводи да први писани Устав независне Финске из 1919. године није представљао за Финце апсолутну новину, јер су они још пре стицања националне независности у односу на царску Русију 1917. године, навикли на писане уставне документе. За време руске владавине од 1809. до 1917. године у Финској је био на снази шведски Устав из 1772. године са одговарајућим изменама које је тадашњи руски суверен потврдио приликом присаједињења Финске Руском царству. Финска је очувала релативно висок ниво политичке и економске аутономије управо захваљујућим тим законима који су имали уставну снагу. Чињеница што је шведски Устав из 1772. године са изменама од 1789. године остао на снази у Финској 110 година дуже него у самој Шведској (Шведска је донела нови Устав 1809. године, који је замењен тек Уставом из 1974. године) представља засигурно „својеврсни повјесни парадокс.“³⁷¹ „Систем власти старе матице земље Финци су следили тада колико год је то било могуће.“³⁷² На конструкцију не само извршне власти у Финској, утицао је уставни систем Шведске и политичке прилике у Русији. У складу са шведском уставном (иако у оквиру Русије) традицијом, Финска је донела свој посебан закон чији је предмет био функционисање легислативе још 1886. године, дакле, када је Финска била Велико војводство. Положај парламента је наредним Законом из 1906 радикално измењен, од скупштине четири сталежа у једнодомни парламент – Едускунту која је бројала две стотине чланова. Изборни систем за законодавно тело је био пропорционални, а задржан је до данас. Закон о парламенту из поменуте године био је последица на политичком

³⁷⁰ Д., Симовић, у : Д., Симовић, В., Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр.315

³⁷¹ Š., Deren-Antoljak, *Finski model predsjedničke vlasti*, *Politička misao* Vol.29/1992, str. 21

³⁷² К., Sipponen, *The Constitution and Political Life*, у: Ј., Hulkko, К., Immonen, К., Siikala (ed.), *Finland 1917-1967, An Assessment of Independence*, Helsinki, 1967, p. 20, Наведено према: Š.,Deren-Antoljak, *Ibid*, str.21

плану далекосежне парламентарно-изборне реформе коју је морао да спроведе руски цар Николај II под притиском пораза у рату са Јапаном и унутрашњим политичким и социјалним турбулентним дешавањима. Значај Закона огледа се између осталог и у прокламацији, али и о оживотворењу универзалног и једнаког права гласа за мушкараце и жене. Тиме је Финска прва земља у Европи која је признала женама право гласа. После Закона о парламенту из 1906. године, нови је донет 1928. године као један од закона са уставном снагом у склопу конституционалног заокружења финске независности. Ова земља постаје независна држава 6. децембра 1917. године, после слома царске Русије и исказане спремности нове комунистичке власти на челу са Лењином да Финску међународно призна.³⁷³ После формалног признања Финске као независне државе, отворен је проблем уставног питања. Слично као и у другим државама (Вајмарској Немачкој и Аустрији) није било јединственог става какав тип извршне власти је потребан Финској, па је управо најсложенији део посла за уставотворце био конципирање и дефинисање извршне власти, њена организација и однос према законодавном телу. Искрело је неколико кључних питања: да ли извршна власт треба да буде моћна или слаба и на који начин бирати шефа државе? Конзервативне политичке групације залагале су се за носећу конструкцију извршне власти у уставној згради, притом и јасну поделу надлежности између парламента и председника као шефа државе. Социјалдемократска партија Финске била је супротног става, сматрајући да парламент треба да буде центар доношења најважнијих политичких одлука. Политичка групација која се може окарактерисати као центристичка, залагала се за увођење парламентарног система. Али такође управо политички кругови око центра, сматрали су да шеф државе не треба да буде само церемонијална фигура и искључиви репрезент нације, већ да у његовим рукама буде концентрисана власт доношења кључних одлука којима се утиче на судбину земље. Разлике које су међу главним политичким играчима искреле, тицале су се и начина избора

³⁷³ Након успешно спроведене социјалистичке револуције у царској Русији, у Финској су оснажене тежње за независношћу. У формално још увек Великом војводству у оквиру Русије донет је Закон о преношењу прерогатива са бившег цара на парламент, па је законодавно тело постало врховна власт у земљи. Сенат је орган који је за време руске власти у Финској, био тело састављено од два департмана – за судска питања и тај департман је деловао као суд највише инстанце у земљи, те департман за економско-финансијску материју који је имао надлежности извршне власти односно владе. Испрва су чланови Сената могли бити само припадници руске националности, а касније признавањем Финској већег степена аутономије у оквиру руског царства, сенатори су били и Финци. Тако се у одсудној 1917, на челу Сената нашао Пер Евинд Свинхуфвуд (Svinhufvud) који ће постати касније трећи по реду председник независне Финске. Тако је у финском законодавном телу новембра 1917, одобрен програм председника Сената који је тада деловао као привремена Влада, а чији је предмет финска национална независност. Наиме 4. децембра 1917 формулисан је предлог о конституисању суверене Републике Финске и намери привремене Владе да тражи међународно признање независности истакнут пред парламент. „И социјалисти и десница били су јединствени у доношењу Декларације о независности Финске 6. децембра 1917. приликом гласања у парламенту. Разлике су се јавиле само у односу на процедурална питања. Свинхуфвудов сенат и парламентарна већина сматрали су да се Декларација о независности може донијети и без консултације с новом совјетском власти, док су социјалдемократи истицали потребу предходних преговора са бољшевичком владом. Након прихваћеног приједлога социјалдемократа, а на захтијев финског Сената, Лењин је као предсједник Совјета народних комесара, у складу с принципима народа на самоопредељење и полазећи од политике националне равноправности, предложио Сверуском централном извршном комитету совјета радничких, војничких и селачких депутата да признају независност Републике Финске. На основи тог приједлога совјетска је влада 31. децембра 1917. године информирала финску делегацију и о признању декларације о независности Републике Финске. Тиме је национална независност Финске добила и *de jure* признање.“ - Š., Deren-Antoljak, *Osnovne karakteristike političkog razvoja Finske 1809 – 1917*, *Politička misao*, Vol.XXV, No.2/1988, str.108-109

председника Републике. Левичари су били за избор шефа државе у парламенту, док су снаге деснице и центра биле наклоњеније непосредном избору председника, уз предлагање евентуалног посредог начина бирања у оквиру електорског колегијума. Компромис је ипак постигнут а то је да председника Републике треба да бирају електори. Иначе, фински Устав из 1919. године је само делимично регулисао уставно поље, па је адекватнији назив за овај документ уставни закон. Такав начин приступа уставној материји карактерише шведску праксу уставног нормирања када се помоћу два одвојена правна акта регулише питање монархије и јавне управе, а другим актом одређује организација представничког тела и његове надлежности. Напомињемо да су у периоду од 1919. до 1928. године донета четири правна акта којима се уставна материја у Финској у потпуности заокружује. Тако Уставом од 1919. године регулисан је пре свега положај извршне власти која је као врховна поверена председнику Републике, а поред њега и Влади односно Државном савету. Остала три акта самим својим називима указују коју материју регулишу. То су: Закон о Високом суду за импичмент од 1922. године, Закон о одговорности министара од 1922.³⁷⁴ и Закон о парламенту од 1928.

II.2.1.2. Извршина власт на основу Устава Финске из 1919. године

Устав Финске из 1919. године, извршну функцију власти (тј. њен значајан део) доделио је шефу државе, односно председнику Републике.³⁷⁵ Избор шефа државе по првобитном институционалном решењу био је посредан, односно бирао га је електорски колегијум (посебно изборно тело), који се састојао од 300 чланова. Тек последња деценија правног бивствовања Устава, обележена је непосредним избором председника Републике, што се десило 1994. године. Првим непосредним председничким изборима из поменуте године, претходила је уставна промена из 1991. на основу које је било предвиђено да је избор шефа државе поверен непосредно грађанима.³⁷⁶ Мандат шефа државе, како на основу Устава из 1919. године, тако и по Уставу из 2000. године, износи 6 година. Првобитно институционално решење није ограничавало број мандата председника Републике. Међутим, изменом из 1991. године, регулисано је да исто лице не може више од два узастопна пута, односно два консекутивна мандата да врши функцију председника Републике. Такав модел пренет је и у Устав из 2000. године. Овлашћени предлагачи кандидата за шефа државе су парламентарне партије, односно двадесет хиљада грађана.³⁷⁷ Решење које се може критиковати је оно које предвиђа да ако само једно лице буде кандидовано за председника, оно ће постати шеф државе без одржаних избора. У складу са принципима демократске владавине, односно компетитивности, као заштитне ознаке демократских политичких система, правичнија и демократичнија солуција била би да је уставотворац у ситуацији када је номинован само један кандидат предвидео одлагање избора, односно понављање кандидационог поступка.

Карактеристика Устава из 1919. године, је широк опсег председничких овлашћења. Дивержеовом речју, председничка овлашћења су знатна. Шеф државе је првобитно био овлашћен да потпуно аутономно има право именовања премијера и чланова Владе,

³⁷⁴ Пун назив Закона о одговорности министара био је : Закон о праву парламента да испита законитост званичних активности чланова Државног савета, канцелара правде и парламентарног омбудсмана.

³⁷⁵ Члан 2 став 3 Устава Финске из 1919. године

³⁷⁶ Члан 23 Устава

³⁷⁷ Члан 23 а Устава

односно министара. Већ поменутом темељном реформом из 1991. године, председнику је Уставом стављено у обавезу да пре него што ће именовати премијера обави консултације са различитим посланичким групама. Фински шеф државе није имао овлашћења да као на пример председник Рајха на основу Устава Вајмарске Немачке опозове Државни савет односно Владу. Међутим, фински аутор Палохеимо (Paloheimo) је изнео запажање да без обзира што председник није овлашћен да одлучује о даљој судбини Владе после именовања премијера, веома сличан ефекат се постиже председниковим правом да распусти парламент.³⁷⁸ Фински уставотворац раздваја извршну функцију од управне јер по изворној уставној одредби прерогативи финског шефа државе, обухватају како сферу извршне власти тако и управне власти, односно председник Републике је властан да одлучује у управним стварима. Наиме, члан 28 првог републиканског финског Устава је нормирао да председник може да донесе декрете у стварима које су претходно биле регулисане управним актима. Истом уставном нормом је предвиђено да фински председник располаже доношењем декрета, којима се потанко регулише спровођење аката парламента, аката којима се управља државном својином, или којима организује рад државних агенација и јавних сервиса.³⁷⁹ Експлицитно уставна норма уводи забрану председнику да декрети, којима се прецизира спровођење аката парламента, садрже норме које би у самом том спровођењу измениле суштину парламентарних аката. Шеф државе појављује се и у функцији контролора државне управе, с обзиром да је овлашћен да тражи информације од челника управних одбора државних агенција и других јавноправних тела, уз могућност да спроводи инспекције. Изборна функција председника Републике састоји се у именовању одређеног броја високих цивилних службеника, али на предлог Владе. У вршењу права судијских именовања шеф државе је везан предлозима, Врховног суда, Врховног управног суда и апелационих судова. Овакво уставно решење ипак указује да је изборна функција председника ограничена. Он наиме, не може именовати високе управне службенике, односно судије, ако за то не постоји предлог овлашћених органа. Председник је додуше, био у могућности да евентуално спречи именовање појединих јавних функционера, па се као закључак може извести да је за именовање била неопходна подударност воља Владе и председника, односно шефа државе и надлежних судова. У теорији се наводи да су касније измене првог Устава сузиле „круг функција, чије вршиоце именује председник.“³⁸⁰ Историјске околности су условиле да резервисани домен за председничка овлашћења, буде спољна политика, с обзиром да је норма члана 33 Устава гласила: „Односе Финске са другим државама одређује председник.“ За Владу је било предвиђено вођење унутрашње политике, сем министра спољних послова, који је по својој функцији био задужен да буде сарадник председника у спољнополитичком одлучивању, односно одржавању међународних односа. Шефу финске државе уставно је поверено врховно командовање финским оружаним снагама. Међутим, фински уставотворац је био прагматичан, када је предвидео да у случају рата, председник може да команду над оружаним снагама повери неком другом лицу. Ту се пре

³⁷⁸ Н., Paloheimo, *Finland: Let the Force Be with the Leader - But Who is the Leader?* in: Т., Pogutke, Р., Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p.252

³⁷⁹ На примеру интервенције председника Финске у управној материји – одлучивање о конкретним правима и обавезама ауторитативно - у управним стварима, али и у питањима организације јавне управе, огледа се председникова управна власт.

³⁸⁰ Д., Симић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 164

свега мисли на неког од припадника највиших војних официра. У знатној мери реч је о логичном решењу, с обзиром да вођење рата, односно одбрана земље у тако специфичним околностима захтева велико војно-професионално искуство. Када су у питању односи председника према легислативи, ваља нагласити да су они били такви да је шеф државе имао знатна овлашћења према финском парламенту. Иницијално, није био ограничен у праву распуштања парламента. Уставне промене, које су поменуте, председника Републике ограничиле су у праву распуштања законодавног тела. Тако је ревизијом Устава шеф државе могао да посегне за дисолуцијом, само кад постоји образложени предлог премијера, и тек када председник заврши разговоре поводом могуће дисолуције са председником парламента и лидерима странака, који имају посланике у парламенту. Ово је јасно ограничење моћи председника да самостално као некад одлучује о судбини друге гране власти легислативе, јасан знак усмерења финског полупредседничког система ка парламентарном. Председник врши промулгацију закона, а о самој садржини закона, односно да ли су они у складу са основним начелима правног поретка Финске, може да затражи мишљење Врховног суда, односно Врховног управног суда, уколико је предмет закона управна материја. Уставна промена извршена 1987. године, предвидела је ситуацију када председник не прогласи закон у року од три месеца који му је остављен да то учини. У том случају, закон ступа на снагу ако парламент поново усвоји истоветан законски текст на првој наредној седници. По иницијалном решењу из 1919. године, шеф државе је располагао суспензивним законодавним вето, који је био јаче снаге од овог вета нормираног уставном ревизијом из 1987. Објашњење за различиту снагу суспензивних законодавних вета налази се у изворној уставној норми која је предвиђала да је председник могао да одложи ступање на снагу закона до прве седнице новог парламентарног сазива. То значи да је судбина закона у знатној мери била у председниковим рукама. Министарски премапотпис је *conditio sine qua non* коначног ступања на правну снагу једног закона. Председничко овлашћење у односу на легислативу је и сазивање ванредних седница овог тела и отварање, односно закључивање редовних седница парламента. Једна од класичних функција шефа државе којом располаже фински председник је акт милости, односно право помиловања.

Други орган (колегијалног карактера), коме је Устав поверио извршну власт је Влада. У финском „уставном речнику“, њен назив је Државни савет. Основни задатак Државног савета је опште управљање Финском. Одлуке председника у Државном савету, доносе се на основу излагања ресорног министра. Премапотпис је уставна категорија, с обзиром да председникове одлуке не могу ступити на правну снагу уколико нису премапотписане од стране надлежног министра. Односни министар има обавезу да води рачуна о законитости одлука председника. Уколико члан Владе – ресорни министар оцени да је нека одлука председника у несагласности са законом, о томе обавештава – Државни савет. Обавештење таквог типа рађа обавезу Државног савета да предложи председнику да на један од два начина одлучи о спорној одлуци – или да је опозове или да је модификује тако што ће је усагласити са законом. Негативна реакција председника на предлог Државног савета, обавезује други орган извршне власти – Државни савет, да информише шефа државе о немогућности спровођења његове одлуке у правни живот. Министар има јаче овлашћење уколико је одлука шефа државе супротна уставној норми. Тада је надлежни министар у обавези да одбије да стави свој премапотпис на спорни акт. Државни савет односно Влада је уставно маркирана као тело који се стара о спровођењу одлука шефа државе. Председник је овлашћен да у случају постојања спора поводом питања

надлежности Државног савета у одређеној сфери, донесе коначну одлуку. Одговорност чланова Државног савета пред законодавним телом норма је Устава. Након што председник именује премијера, односно председника Државног савета, овај је у обавези да без одлагања представи своју агенду парламенту. Број министарстава и њихова надлежност, категорија је закона. Међутим премијер је уставна категорија, с обзиром да га највиши конституциони акт помиње у делу који се односи на председавање седницама Државног савета.

Као што је напоменуто, Закон о Парламенту је донет девет година касније после усвајања првог финског Устава. Уставна материја је тек у потпуности заокружена доношењем Закона о парламенту 1928. године. Наведеним актом регулисано је постојање једнодомног законодавног тела које се састоји од 200 чланова, бираних на период од 4 године. Истим актом установљен је пропорционални изборни систем, који је свакако утицао на природу партијског система Финске. Законодавна иницијатива додељена је не само члановима парламента, већ и председнику Републике. У нормативном смислу Државни савет је овлашћен да израђује предлоге закона. Особено институционално решење које свакако утиче на односе у извршној власти је оно по коме Државни савет право законодавне иницијативе спроводи преко председника Републике. У расподели моћи у вези са правом законодавне иницијативе председник је боље прошао јер му је остављено да оптира да ли да подржи поједини предлог друге главе егзекутиве, односно да му се успротиви, тј. да га повуче.

Анализа прерогатива обе главе извршне власти – председника и Државног савета, указује да и једна и друга диспонирају ефективним овлашћењима. Сам однос између председника и Владе, уставно је пројектован да наводи на различите закључке ко је у подели „колача“ званог извршна власт боље прошао. Уставотворац се може критиковати јер није разграничио јасно делокруг органа извршне власти. Уставно је шефу државе омогућено да на једној страни кроз ефективна егзекутивна овлашћења буде активни судеоник у политичким процесима. На другој страни као инокосан орган, који симболизује јединство нације врши овлашћења посредника у кризним ситуацијама, које захтевају политичку неутралност и издигнутост у односу на свакодневну политику. Да би се адекватно квалификовао уставни систем Финске, на основу првог Устава, неопходан је увид у политички живот ове државе који је под првим конституционим актом трајао пуних осамдесет година.

II.2.1.3. Политички живот Финске од доношења Устава из 1919. до 2000. године

Фински Устав може бити похваљен дуговечношћу од осам деценија. У литератури је издвојено неколико периода у историји узајамних односа између председника Републике и Владе Финске, али и осталог дела политичке праксе: 1. I Република (1917-1939); 2. Време рата (1939-1944); 3. II Република (1944-1982); 4. Парламентаризација (1982-2000).³⁸¹ Период I Републике карактерише раскол између разних социјалних група, поларизација и фрагментација партијског система, јаке конзервативне струје које су биле сумњичаве према формирању моћне извршне власти. Ни једна од политичких групација, а то је карактеристика целокупног политичког живота Финске до данас, није успевала да на

³⁸¹ H., Paloheimo, *Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy*, in: R., Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York, 2001, p.87

изборима добије апсолутну већину места у парламенту. Способност партија да формирају коалиције била је мала што је доводило до формирања нестабилних и слабих влада. Руски аутор Зазнаев наводи да је у таквим условима први председник Финске Стахлберг³⁸² (Stahlberg) „био је принуђен да учествује у формирању кабинета и да спроводи своју политику. Управо у том периоду у Финској је настао модел полупредседничког система у којој је председник активни политички субјект и лидер који одређује политички курс, арбитар политичких конфликта, синоним државе и њеног представљања.“³⁸³ Стахлбергово председништво као првог шефа државе могло је да буде једна врста политичког модела другим председницима који су га наследили на положају, и притом да бирају, да ли ће имати исти стил владавине или другачији. Његов мандат карактерисала су оптерећујућа питања у вези са независношћу финске нације и државе, али и специфични политички проблеми. У Стахлбергово време ни спољна политика није била релаксирана од проблема. Наиме, криза око Аландских острва довела је до затегнутих односа са Шведском. Као врховни командант Стахлберг је био у честим размимоилажењима са појединим високим војним званичницима, па је користећи овлашћења главнокомандујућег оружаних снага смењивао високе официре са челних положаја у војној номенклатури. На унутрашњем плану или боље речено на политичкој позорници као и у многим европским државама нестабилни економски и политички односи током 20-их година прошлог века доводили су до владавине краткотрајних кабинета односно влада које су политички стајале на slabим ногама. У финској теорији, наводи се да је Стахлберг оптирао за центристичке владе.³⁸⁴ Како нормални парламентаризам није функционисао овај председник је био инволвиран у именовање две чиновничке владе. За време његовог мандата формирана су четири мањинска и два већинска кабинета. Поступајући и против воље већине у парламенту он је такође био у прилици да распусти парламент 1924. године.³⁸⁵ Стахлберг је у свом председништву имао ограничен маневарски простор јер је дошао из редова Националне прогресивне партије

³⁸² Карло Јухо Стахлберг, професор јавног права, аутор првог целовитог уџбеника Управног права Финске, (још пре стицања њене независности), познат је као отац Устава донетог 1919. Налазио се на челу Уставног комитета за израду предлога Устава. Лично је био поборник републиканског облика владавине, не подржавајући идеју, уставне монархије коју су лансирали конзервативци као победничка снага из грађанског рата који се водио у првој половини 1918. Већински Уставни комитет је био наклоњен непосредном избору председника Републике, али су двојца чланова комитета, Пасикиви (тада члан Финске партије) и Врад (Wrade) (тада члан Шведске народне партије), који су касније постали лидери монархиста односно Партије националне коалиције, издвојили своје у том моменту мањинско мишљење, позивајући се на избор председника од стране електорског колеца, пошто би по њиховом схватању задовољило захтеве демократије и било решење на средокраћу између потпуно непосредног избора председника и посредног – парламентарног бирања шефа државе. Аграрна лига и Социјалдемократска партија биле су за избор будућег председника у законодавном телу. Као одговор републиканаца, односно Стахлберга и Сантери Алкиа (Alkio), вође Аграрне лиге, постигнут је историјски компромис, усвојено је решење о избору председника од стране електора уз корпус значајних овлашћења. Као концесију из таквог споразума који је уткан у Устав од 1919, социјалдемократе су се задовољиле нормом о избору друге главе егзекутиве – Државног савета, односно Владе у парламенту и регулисањем одговорности Владе законодавном телу.

³⁸³ О., И., Зазнаев, *Парламентаризация полупрезидентской системы на примере Финляндии*, Ученые записки Казанского государственного университета, Том 149, кн. 3, 2007,

³⁸⁴ У току Стахлберговог мандата од шесторице премијера (додуше састављен је већи број влада са истим личностима на челу) чак тројца су била из Стахлбергове Националне прогресивне партије, и ако је реч о мањој партији (Castrén, Vennola, Cajander). Управо је прва Влада Карла Кастрена (април – август, 1919) предложила републикански облик владавине који је и прихваћен као коначно уставно решење.

³⁸⁵ М., Tuynilä, *Stahlberg, Kaarlo Juho, (1865-1952)*, www.kansallisbiografia.fi/english, приступљено, 16.9.2015

која је била мања политичка странка у односу на водећу Социјалдемократску партију и Аграрну лигу. Упркос томе, за председника је изабран први пут у парламенту 25. јула 1919. године победивши генерала Густафа Манерхајма (Manerheim). Као први председник Републике, Стахлберг је био принуђен да ствара различите прецеденте и да тумачи како треба да изгледа вршење функције председника државе. Као што смо поменули, његова владавина је означена као сукцесија краткотрајних влада. У својству председника номиновао је и именовано осам влада. То су углавном биле коалиције Аграрне лиге, Националне прогресивне партије, Партије националне коалиције и Шведске народне партије. У начелу, овај први шеф Финске државе је подржавао владе које је номиновао, без обзира што се некада није у свему слагао са њима. Већ поменуте 1924. године политички је принудио кабинет Киости Калиа (Kallio) да поднесе оставку расписујући превремене изборе за Едускунту са чим се Калио није сложио.³⁸⁶ Финска се на почетку мандата овог председника тек опорављала од последица грађанског рата у коме су такозване беле снаге победиле.³⁸⁷ Без обзира на то, он је искористио своје право помиловања за одређени број комуниста који су били осуђени на казне затвора што је између осталог довело до критицизма његовог председниковања. После његове једномандатне владавине на позицији шефа државе, 1925. године заменио га је Лаури Реландер (Relander) који је био блеђа политичка фигура, чија је и сама номинација представљала изненађење. За непознаваоце прилика у Финској тога доба, изненађење би и било да је он победио кандидата Националне прогресивне партије Риста Ритија (Ryti) на гласању од стране електорског колегијума. Међутим, у политици су некад слабији кандидати за најзначајнију функцију у извршној власти, прихватљивији опозицији против других кандидата који су много јачи и за опозиционе партије опаснији противници, као што је био Рити. Почетак председничког мандата Реландера, означен је поређењем, њега са првим председником. У тој компарацији Реландер је лошије прошао. Тако овај председник од стране политичких противника и јавности није схватан довољно озбиљно, због животне доби у којој је изабран на најзначајнију државну функцију и недостатка политичког искуства.³⁸⁸ Како је политичка сцена још увек била нестабилна он је у току свог мандата имао прилику да именује мањинске кабинете. Иако се Реландер не може сматрати јаким председником, у току његовог обављања функције шефа државе, дошло је

³⁸⁶ Наиме, парламент је имао 27 посланика мање, с обзиром да су комунистички посланици били ухапшени због сумњи за издају земље, односно субверзивне делатности. Због те околности да је Едускунта заседала у окрњеном саставу, председник Стахлберг је сматрао да треба распустити законодавно тело и одредити датум нових избора, што је на крају и урадио.

³⁸⁷ Фински грађански рат који је трајао од 27. јануара до 15. маја 1918, водио се око питања политичког вођства у држави која је тек стекла независност. Сукоб који је настао, био је део националних, политичких и друштвених превирања изазваних I светским ратом у Европи. Рат је вођен између такозваних „Црвених“ уз помоћ Црвене гарде на челу са Социјалдемократском партијом и „Белих“ који су том сукобу предвођени челницима Сената, односно десничарских партија. Као последица овог рата који се завршио победом снага који су подржавале *de facto* привремену Владу – Сенат (припадници Беле гарде), појавио се отклон од руске сфере моћи (тада већ утицаја нових комунистичких властодржаца) и улазак у сферу утицаја Немачке царевине. Конзервативни фински Сенат, после победе покушао је да успостави финску монархију. План за успостављање Краљевине Финске је пропао, поразом Немачке у I светском рату. Рат је у наредним годинама оставио нацију, политички подељену. То је трагичан догађај, који је остао највише емоцијама обојен у финској историји.

³⁸⁸ Приликом ступања на функцију председника, Реландер је имао непуне 42 године, а предходно је од националних функција заузимао позицију спикера Едускунте (1919-1920). Пре избора за шефа државе, као један од функционера Аграрне лиге у првим годинама политичког живота Финске, није успео да се избори за кандидатуру за место министра у Влади.

до именовања прве мањинске Владе социјалдемократа (1926-1927). То је био позитиван и значајан политички помак али и знак националног измирења после финског грађанског рата (социјалдемократе су у рату били поражена страна). Влада јесте била мањинска, али је мандат за формирање Владе председник Реландер (иначе члан Аграрне лиге, која је била на страни победника) поверио лидеру најјаче партије Ваино Танеру (Tanner),³⁸⁹ што је био знак уважавања овог социјалдемократског политичара, иначе припадника умерене струје социјалдемократа, који није учествовао у грађанском рату, а однео је превагу у борби за место председника Социјалдемократске партије. Реландеров председнички мандат карактерисао се владама кратког политичког века, а овај други по реду председник Финске је искористио два пута своје уставно право да распусти парламент.³⁹⁰ Реландер је био ипак реалистичан политичар, схвативши да нема шта да тражи у новом одмеравању политичких снага на председничким изборима, али је учинио један тактички потез оптирајући за избор Пера Свинхуфвуда (Svinhufvud), тада бившег премијера и припадника друге политичке опције, а не за свог партијског колегу али и ривала, Киости Калиа (Kaliо). Такав политички маневар, помогао је следећем снажном председнику Свинхуфвуду да освоји мандат. Свинхуфвуд је за време Реландера једно време обављао функцију премијера, а дошао је из редова Партије националне коалиције. По именовању Свинхуфвуда за председника, Карл Манерхајн је добио функцију председавајућег Савета националне одбране. Тиме је овај председник, показао да је спреман да уважи политичку реалност и углед поменутог генерала и некадашњег финског регента. У току свог председничког мандата залагао се за јак положај шефа државе, сматрајући да председник има потпуно право да сам бира ministre као чланове финске Владе, уз само консултовање парламентарних партија. Тако је на пример, крајем 1932. године именовао Владу која је била мањинска и којој је на челу био Тоиво Кивимеки (Kivimäki),³⁹¹ а због тада актуелне кризе која је потресала светску економију. Председник Свинхуфвуд је подржавао мањинску Владу Финске верујући да она може да се избори са кризом али и због саме личности премијера који је делио сличне политичке погледе као председник. Без обзира што овај трећи по реду шеф државе није био неко ко оберучке подржава парламентаризам, када је у парламенту 1934 предложено од стране десничара да парламентаризам у потпуности треба да буде напуштен, а у корист чврстог положаја председника, Свинхуфвуд је био против оваквих ставова сматрајући да фински шеф државе поседује довољно прерогатива да може ефектно да води земљу. Његов мандат такође карактерише противљење уласку социјалдемократа у кабинет јер их је сматрао сувише левим, односно блиским марксизму. Свинхуфвуда који није успео да освоји други

³⁸⁹ Тек ће после II светског рата поново један социјалдемократа Карл-Аугуст Фагерхолм (Fagerholm) 1948, формирати мањинску Владу, за време мандата председника из редова Партије националне коалиције Пасикивија.

³⁹⁰ Реландер је Едускунту распустио први пут 1929, поводом спора партија о висини плата државних службеника, а други пут већ наредне 1930. Наиме пред финском Едускунтом се 1930, нашао деликатан предлог за забрану Комунистичке партије. Како је за то недостајала већина од 5/6 посланика, односно неопходност доношења уставних амандмана коју је предлагао премијер Калио, дошло је до оставке премијера и пада Владе. Десне и центристичке партије су успеле да убеди председника да распусти парламент, у циљу прикупљања на изборима већине која ће се претворити у посланичке мандате потребне за уставну ревизију, те забрану комуниста.

³⁹¹ Од доношења Устава 1919 године па све до 1987 године (када је четврти кабинет социјалдемократског лидера Калеви Сорсе (Sorsa) оборио предходни рекорд у дужини трајања влада), занимљиво је приметити да је Кивимекијева мањинска Влада која је трајала скоро четири године била најдугочевнија.

председнички мандат³⁹², заменио је некадашњи премијер Каисто Калио који је изабран уз помоћ Аграрне лиге и социјалдемократа. Калио је вршио улогу парламентарног председника избегавајући да користи шира овлашћења. Крај мандата овог председника – 1940, који се завршио оставком због здравственог стања, обележен је почетком зимског рата између Финске и Русије. Фински аутор Јако Ноисиинен (Nousiainen) пишући о финским председницима у периоду I Републике наводи да су они били активни политички лидери и доносиоци одлука на основу својих мишљења и стилова политике, арбитри у политичким конфликтима, мислеће вође у јавном животу, репрезенти државе.³⁹³ Други фински писац Палохеимо (Paloheimo), сматра да су типичне карактеристике I Републике: партијски систем који је фрагментисан и поларизован а способност странака да формирају коалиција слаба; владе су биле нејаке, нестабилне и краткотрајне; владе су углавном биле мањинске; парламентарна опозиција је била довољно јака да обори владе, али преслаба за формирање нових коалиција; пошто су владе биле политички крхке и нестабилне, председници су морали сасвим активно да користе своје прерогативе.³⁹⁴

Међутим, у ратним дешавањима власт је у Финској била поприлично централизована између председника који је Калиа наследио а то је Ристо Рити (Ryti), неколико министара и маршала Манерхајма који су доносили заједничке одлуке у границама војног кабинета. После оставке Риста Ритија, 1944, за председника Финске је изабран најеминентнији војни званичник Карл Манерхајм. Већ у току његовог мандата (4.8.1944.-11.3.1946) руководном улогом у финској политици истакао се Пасикиви. Он је био премијер који је практично водио земљу. Председник Манерхајм у току кратког председничког мандата одсуствовао често због здравствених разлога из официјалних државних активности па се ослањао на активности искусног премијера.³⁹⁵ Међутим не треба да остане незабележено да је Манерхајм, изабран такође као и први председник Стахлберг од стране парламента (овог пута због ратних околности, односно диктиране потребе да се нови председник после оставке свог предходника Ритија, моментално изабере), као најцењенија личност у Финској али и међународно препознатљива по угледу ван финских граница, из разлога да се што војно, што политички, безболније пређе са ратног на мирнодопско стање и очува финска независност. Мандат Манерхајма, је истински наликовао на владавину изборног монарха, власт некадашњег регента, легендарог и јединог маршала у финској историји, јединог нестраначког председника, обскрбљена значајним овлашћењима на основу Устава из 1919, завршена је успешно извршеном мисијом, који један шеф државе у деликатним историјским околностима треба да оствари. Због вишеструко позитивне улоге у финској историји од стицања њене независности, Манерхајма већ дуго називају оцем модерне Финске.³⁹⁶ Пасикиви је изабран и после истека мандата Манерхајма (који је Пасикиви само наставио, наиме, ако један председник поднесе оставку или премине у току мандата, кандидат који је изабран за председника врши функцију председника до истека претходничког мандата) 1950. године

³⁹² Пер Свинхувуд је на електорским председничким иборима 1937., изгубио у другом кругу од трећепласираног кандидата из првог круга Киости Калиа, јер је изостала подршка социјалдемократа, а то је био њихов реванш због константног Свинхувудовог одбијања током председничког мандата да их укључи у кабинет сваког премијера којег је као шеф државе именовано, користећи поверена уставна овлашћења.

³⁹³ J., Nousiainen, *Suomen poliittien järjestelmä: Kymmenes, uudistettu laitos*, (Porvoo, Helsinki, and Juva: WSOY), 1998, s.206, наведено према: Н., Paloheimo, op.cit.p. 87

³⁹⁴ Н., Paloheimo, op.cit.p.88

³⁹⁵ Т., Polivinen, *Paasikivi, Juho Kusti (1870-1956)*, www.kansallisbiografia.fi/english, приступљено, 16.9.2015

³⁹⁶ О., Warner, *Marshal Mannerheim and the Finns*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1967, p.154

на нови шестогодишњи период. После избора на председничку функцију Пасикиви је задржао доминантну улогу у вођењу спољне политике државе. То је период који карактерише јасна расподела послова у оквиру егзекутиве, тако што је шеф државе обављао послове у домену спољне политике а председник Владе у унутрашњој политици. Његов наследник на функцији председника Урхо Кекконен (Kekkonen) остаће шеф државе у наредних 26 година. Пре функције шефа државе Кекконен је чак пет пута имао прилику да саставља финску Владу, а био је и министар правде у Пасикијевим кабинетима, такође краће време и министар спољних послова. Још током 1944. године Кекконен је записао најављујући како би изгледала спољна политика, да је он води: „уклањање неповјерења које је владало између Финске и Совјетског Савеза бит ће главни задатак наше нове политичке позиције. Изгубили смо рат и зато морамо дјелима распршити совјетско неповјерење према нашој земљи. Наша је дужност да са Совјетским Савезом изграђујемо добросусједске односе, који ће се одразити у нашу корист, јер не можемо промјенити географски положај, нити га порећи. Исход рата показује да је наша новија политика била погрешна, па морамо признати да смо погријешили. Међутим, сјетимо се поуке из повјести: младе нације праве политичке грешке лакше него старије, које имају искуство у вањским пословима. Сада је на нама ред да платимо за грешку. Можемо платити и градити будућност исто онако као и многе друге нације које су претрпјеле горак пораз – искрено испуњавајући све увјете који су нам наметнути.“³⁹⁷ После II светског рата, Финска се нашла на почетку новог политичког пута, и на њему је требало изградити другачију политику, извлачећи поуке из ратног супротстављања моћном источном суседу. За време председника Пасикивија, заузет је државнички мудар став, да је национални интерес придобити поверење совјета и стварати дугорочну миротворну атмосферу, између мале земље као што је била Финска и светске супер силе, као што је био Совјетски Савез. Тако је и Пасикијев претходник маршал Манерхајм визионарски нагласио 1945. године, да ће као председник заједно са парламентом усмерити енергију целе нације на извршење обећања и обавеза према источном суседу и створити пријатељске односе засноване на узајамним интересима и поверењу. Политика компромиса која се могла назрети у кратком мандату Манерхајма и десетогодишњем председништву Пасикивија, добила је своје потпуно политичко и институционално уоквирење за време владавине Кекконена, која је трајала више од четврт века. Финска ауторка Катарина Бродин (Brodin) је својевремено приметила да не изненађује много што је послератна финска политика непромењена и ако је 1956. године промењен председник. „За мандата Урха Кекконена у својству премијера он и Пасикиви уско су сарађивали у вањској политици. Обраћајући се јавности председник Кекконен неколико је пута нагласио да он и његов претходник имају једнаке основне погледе на вањску политику. Та истоветност погледа постала је позната као Пасикиви-Кекконена линија. Кекконен је такођер дослиједно наглашавао да се интересима земље може најбоље служити придржавајући се оних начела вањске политике коју је поставио председник Пасикиви.“³⁹⁸ Тако је Кекконен као нови председник устврдио да му је по природи, било суђено да има активну политику, а да је тешко пронаћи дистанцу од спољне политике која би се с обзиром на улогу шефа државе конвенционално захтевала. Кекконен је био у прилично другачијој ситуацији од својих претходника с обзиром да није

³⁹⁷ М., Valtasaari, *Počeci Paasikivi – Kekkononove linije*, u: *Urho Kekkonen – borac za mir* (urednik, R., Vukadinović), Globus, Zagreb, 1977, str. 32-33

³⁹⁸ К., Brodin, *Doktrina vanjske politike Urha Kekkonena, kontinuitet i inovacije*, u: *Urho Kekkonen – borac za mir* (urednik, R., Vukadinović), Globus, Zagreb, 1977, str. 21

било бившег председника којем би се могао обратити за савет или моралну подршку, имајући у виду да је Пасикиви умро неколико месеци по ступању Урха Кеконена на дужност. У том смислу, овај шеф финске државе, дао је апсолутни приоритет спољним односима, поље које је он успешно експлоатисао обезбеђујући му врхунски примат. Ништа није смело да угрози Источну политику, коју је он водио и диктирао. Сви који су му представљали опозицију, били су у ризику да буду проглашени антисовјетски орјентисаним и да падну на политичке маргине. Кеконеново незадовољство са онима који су му се супростављали није било пронађено само у представницима других партија већ и у партијским колегама.³⁹⁹ У унутрашњој политици Кеконенов први мандат није се одликовао разликама у односу на његовог претходника с обзиром да је имао јаке политичке противнике па је снагу усмерио да учврсти сопствену политичку позицију. У наредном мандату, који је наступио после избора 1962. године.⁴⁰⁰ Кеконен је знатно доминирао политичком сценом, био је кључна фигура у доношењу не само спољнополитичких већ и одлука на плану унутрашње политике. Кеконенова владавина карактерише се великом произвољношћу у избору премијера и притиском на политичке странке да образују коалиције по укусу шефа државе. Настојао је да из Владе буду искључене конзервативне снаге пре свега Партија националне коалиције. Ако се премијер питао у избору чланова кабинета можемо рећи да је још више на персонални састав Владе у појединим периодима управо Кеконен давао последњу реч, то се посебно односило на одабир министра спољних послова. С обзиром да је по финском Уставу у времену када још није дошло до уставних промена шеф државе имао право да потпуно аутономно посегне за дисолуцијом законодавног тела, Кеконен је то и учинио 1962. године, а током 70-тих година прошлог века још два пута, 1971. и 1975⁴⁰¹. године. Такви потези учињени су да би сачувао доминантну позицију у извршној власти. Многи премијери за време

³⁹⁹ J., Nevakivi, *From the continuation war to the present, 1944-1999*, in: O., Jussila, S., Hentila, J., Nevakivi, *From Grand Duchy to a modern State, A Political history of Finland since 1809*, Hurst & Company, London, 1999, p. 269

⁴⁰⁰ Управо да би спречио опозицију да кроз институционалну сарадњу у парламенту оформи Анти-Кеконенову алијансу, која се окупила око кандидатуре Олави Хонка (Honka), бившег канцелара правде (а подржана је од Социјалдемократске партије, Партије националне коалиције, Шведске народне партије, Народне партије Финске, Финске руралне партије и Либералне лиге), Кеконен је распустио парламент 1961, заказавши парламентарне изборе у истој години када су били и редовни председнички – електорски избори, у циљу да распрши енергију странака које су против њега и да се оне фокусирају на изборе за Едускунту. Кеконену је ишла на руку и такозвана „Нотна криза“. Наиме пред крај 1961 из Москве је стигла дипломатска нота, којом се финска Влада обавештава о расту неонацизма у Западној Немачкој, и да постоји опасност од напада од те државе или друге НАТО чланице на Финску и Совјетски Савез. Кеконен је убрзо у очима јавног мњења виђен као политичар више способан, у односу на своје опоненте да сачува финску неутралност и безбедност. Под таквим стицајем околности и пре истицања званичних кандидатура за председничке изборе главни кандидат опозиције Олави Хонка је крајем 1961 повукао кандидатуру.

⁴⁰¹ Година 1975, представљала је зенит политичке каријере Урха Кеконена, која се пре свега за познаваоце безбедносне ситуације у хладноратовској Европи огледа у успешно организованом Конференцији о сигурности и сарадњи у Европи, одржаној у Хелсинкију под финским председавањем. Кеконен је изразио незадовољство радом коалиционе Владе социјалдемократског премијера Сорсе и члановима Владе а функционерима Кеконенове, Центар партије - министром финансија Јоханесом Виролаиненом (Virolainen) и министром спољних послова Ахтијем Карјалаиненом (Karjalainen). Редослед потеза после јавно изреченог незадовољства свемоћног Кеконена није тешко наслутити: премијер подноси оставку; председник Републике распушта парламент и именује прелазну-привремену Владу на челу са Кеијо Линомом (Liinamaa) који је био само члан Социјалдемократске партије. Влада, чиновничког карактера је имала задатак да управља земљом до одржавања избора, и ступања нове коалиције Владе на сцену. Кеконен није много марио за међународни углед земље и то што је Финска као организатор Конференције у Хелсинкију дочекала са привременом Владом. Било је битно одржање председничке власти.

Кеконенове владавине биле су политички невидљиви,⁴⁰² због његове моћне политичке фигуре. Толико активно мешање у унутрашњу политику преко премијера било је несвојствено претходним шефовима државе, али не и лидерском стилу Урха Кеконена. Вештим политичким маневрима успевао је да победи на председничким изборима у више наврата за уставне мандатне периоде 1956, 1962 и 1968⁴⁰³ године. Наредни председнички избори одржани су 1978, десет година после последње изборне председничке трке, с обзиром да је Кеконенов шестогодишњи мандат одлуком парламента продужен за четири године. На изборима 1978. године добио је подршку водећих политичких партија Финске.⁴⁰⁴ На тим председничким изборима 1978 године вођа мале Хришћанске лиге Раино Вестерхолм (Westerholm), и противкандидат Кеконену тврдио је да Кеконенова дуга владавина слаби финску демократију.⁴⁰⁵ И стварно за западне демократије, несвојствено је било, а и сада је тако да председник републике са значајним овлашћењима влада у четири повезана мандата. Поређења ради у Француској се у току председничких мандата Урха Кеконена измењало четворо председника: Коти (Coty) (за време IV Републике), Де Гол (de Gaulle), Помпиду (Pompidou), Дестен (d'Estaing) (за време V Републике). Кеконен је био у прилици да у последњој години своје владавине - 1981, честита на избору првом социјалистичком председнику Француске V Републике Франсоа Митерану (Mitterrand). Владавина Урха Кеконена карактерисала се изразитом персоналном нотом коју је он давао не само у спољној политици него и у унутрашњој. То што је тако дуго владао Кеконен, покушао је да објасни његов велики противник Веико Венамо у књизи „Као затвореник Кеконенове диктатуре“ (As a Prisoner of the Kekkonen Dictatorship/Kekkos - diktatuurin vankina, Helsinki, 1989) управо као последицу глади Кеконена и његових најближих сарадника за политичком моћи. Због здравственог стања Кеконен је октобра 1981. године поднео оставку, а по Уставу функцију вршиоца дужности шефа државе преузео је у том тренутку актуелни премијер и еминентни члан Социјалдемократске партије Финске, Мауно Коивисто. Међутим Коивистово преузимање функције, прво вршиоца дужности шефа државе, није ишло глатко. Сам Кеконен је због нарушеног здравственог стања имао намеру да поднесе оставку наредне 1982, пре одржавања председничких избора, али је

⁴⁰² Та политичка невидљивост посебно је била „видљива“ код премијера који су били начелу прелазних влада, јер или нису били политички ангажовани, па странке нису стајале иза њих, или су били из позадинског партијског ешалона. Такав је био случај са привременим председницима влада: Рајнером фон Фиандом (Fiandt), Реином Кускоскием (Kuuskoski), Реином Летом (Lehto), Теуво Ауром (Aura) (Ауро је био члан мале Либералне народне партије, која је на изборима 1970, освојила свега 6 % гласова бирача, а ипак је од стране председника Кеконена, коме то није била препрека да га те исте године, именује за председника прелазне Владе), Кеијо Линамом (Liinamaa).

⁴⁰³ У току кампање за изборе 1968, од стране опозиционих кандидата, а посебно председника Руралне партије Веико Венама (Venpää), некадашњег Кеконеновог партијског колеге, (који је за време његовог првог председничког мандата 1959, основао Руралну партију, напустивши Кеконенову Аграрну лигу), Кеконен је оштро критикован да влада и превише аутократски, а посебно је указивано на зависну и сервилну спољну политику у односу на Совјетски Савез. Кеконен је већ у току изборне кампање обећао да се последњи пут кандидује за место шефа државе. То обећање није одржао.

⁴⁰⁴ Кеконен је тако подржан од стране Социјалдемократске партије, његове Партије центра, Финске народне демократске лиге, Партије националне коалиције, Шведске народне партије, либерала и Аландске коалиције, док од парламентарних партија тога времена само му подршку нису дали Финска хришћанска лига и Финска рурална партија.

⁴⁰⁵ Хришћанској лиги је на председничким изборима 1978, са којих је апстинирало скоро трећина бирача, управо критика Кеконена донела до тада највећу националну видљивост, а Вестерхолму епитет најозбиљнијег противкандидата седамдесетседмогодишњем Кеконену. *Westerholm, Raino (1919 -)*, www.kansallisbiografia.fi/kb, приступљено, 18.9.2015

предходно затражио оставку премијера Коивиста, са жељом да му смањи шансе на изборима али и због неслагања са политиком коју је Коивистио репрезентовао. Последњи премијер у Кеконеновом мандату, учинио је нешто што ни један председник Владе није до тада урадио, одбио је да поднесе оставку. Такав потез Коивистио је објаснио својим тумачењем Устава из 1919, по коме су премијер и Влада одговорни Едускунти а не председнику, па како у парламенту није изгласано неповерење Влади, нема основа за подношење оставке.

Нови председник Коивистио показао је тенденцију, да буде често инволвиран у питања из социјалне сфере, посебно ако се са одређеним потезима у решавању проблема из домена социјалне политике није слагао. „Каоивисто је у председничком мандату имао и критични став према правосудном систему, одважним указивањем на случајеве привредног криминала, које је јавно мњење одлучно осуђивало. Критиковао је јавне тужиоце за иницирање кривичних поступака који се базирају на климавим основама, што резултира преоптерећењем судова, а доводи до стигматизације оптужених или до губљења слободе неправедно.“ Ауторитет председника и оваква јавна критика утицала је на тужилачки кор, у друштву високог нивоа правне културе, да се овакве реакције шефа државе не схвате као политички утицај на правосудни систем, већ подстицај на већи степен савесности у раду, у тако деликатној материји као што је кривично оптужење. „Коивисто је радо посезао за својим правом да даје помиловање, на начин да је то изгледало као потенцирање моћи,⁴⁰⁶ шефа државе. У току Коивистова два мандата, односно периода од 12 година, измењале су се свега четири владе, за разлику када је током Кеконенове двадестшестогодишње владавине, дошло до сукцесије двадесет и једног кабинета. После избора на функцију шефа државе, Коивисто је одмах изјавио да се враћа на парламентарни систем владавине. Желео је да се реши такозваних прелазних и мањинских влада, тежећи да дође до формирања већинских влада на широкој политичкој али и аутономној основи. Ово је било веома различито од председничких кабинета којима је Кеконен тежио да укључи већину релевантних партија изузев оних које му се по личном укусу нису допадале. Тако је Коивисто на почетку кампање за изборе 1982, нагласио да је примарни председников задатак да омогући Влади да делује и да јој посебно заједно са Едускунтом, омогући да доноси одлуке у ком правцу друштво треба да иде. Влада по његовом мишљењу, треба да што је више могуће о најважнијим питањима остварује широку комуникацију са парламентом. Коивисто је посебно желео да се појача улога парламентарног комитета за спољне послове, односно да се омогући транспарентнија парламентарна контрола активности шефа државе који је имао диригентску палицу у одржавању међународних односа Финске али и једног тако важног министарства у финском случају, као што је ресор спољних послова. „У финско-совјетским односима Кеконен је одржавао личне самите са лидерима Совјетског Савеза. Слично са совјетске стране контакти су организовани веома често од стране међународног одбора Комунистичке партије Совјетског Савеза, уместо министарства спољних послова. Термин „лични односи“ имао је посебно значење током Кеконеновог председништва и коришћен је да оправда његову контролу над спољним пословима. Та ситуација била је једна од главних разлога зашто је председник Коивисто променио природу спољно-политичког одлучивања. Као премијер у току 1968-1970 и 1979-1981, Коивисто је откривао да није информисан о одређеним питањима када је требало да буде. Веровао је да председник треба да води спољну политику у тандему са Владом. С тога, када је Финска била близу

⁴⁰⁶ J., Nevakivi, op.cit.pp. 323-324

уласка у Европску унију, Коивисто је пружио своју подршку новој подели рада у финском спољно-политичком одлучивању, при чему је председник надлежан за домен међународних односа са Европском унијом а Влада за остала питања.⁴⁰⁷ И пре него што је постао председник, изјавио је да је спреман на рестрикцију председничких овлашћења, изузев оних која се односе на поље спољне политике. Анализирајући обављање председничких дужности од стране председника Коивиста, Штефица Дерен-Антољак је својевремено исправно приметила, да је његов кључни допринос финској политици несумњиво начин на који је Коивисто користио председничке прерогативе, као и његова ангажованост на јачању парламентарног система власти. Специфичним политичким стилем створио је нови тип коалиционе владе, омогућивши да у њу уђе готово свака политичка странка представљена у парламенту. Тако је на пример после парламентарних избора 1983, Коивисто у Владу укључио Руралну странку, коју је Кеконен својевремено у потпуности спречио у вршењу власти, због личног и политичког анимозитета са председником те партије Венамом.⁴⁰⁸

Последњи председник који је изабран на основу Устава од 1919. године, био је (познаваоцима српских политичких прилика познат) Марти Ахтисари (Ahtisaari). Овај десети по реду председник Финске, први је шеф државе који је изабран на непосредним изборима одржаним 1994. године. Када је популарни председник Мауно Коивисто одбио да се кандидује за трећи мандат,⁴⁰⁹ Финци су први пут од стицања независности, били у прилици да на директном народном гласању бирају шефа државе. Интересовање за прву непосредну председничку изборну конкуренцију било је велико, а занимљивост избора је у ствари претходно унутарпартијско бирање кандидата водећих партија – прелиминарни страначки избори по први пут. Тако је председник Коалиционе партије Салоланен (Salolainen) побеђен од стране бившег градоначеника Хелсинкија Рамо Иаскивија (Iaskivi), али је још веће изнанађење била победа такорећи потпуног аутсајдера у редовима Социјалдемократске странке Мартија Ахтисарија који је добио већу подршку на унутарпартијским изборима од некадашњег дугогодишњег премијера и лидера Социјалдемократске партије Калеви Сорсе. Ахтисарију је најозбиљнији противкандидат на председничким изборима била актуелна министарка одбране Елизабет Рен (Rehn) из Шведске народне партије.⁴¹⁰ Одлука бирача у другом кругу била је јасна, а то је избор Ахтисарија као другог социјалдемократе после Коивиста, на челу Финске. Ахтисари је као релативно непознат кандидат а сада већ нови председник, себи поставио задатак да одбаци „преовлађујуће предрасуде о себи као тешком, недовољно образованом човеку из народа. Ахтисаријев стил био је видљиво другачији од Коивиста. За разлику од свог претходника који је посматран као суздржан политичар, Ахтисари је показао један срдачан популизам и спремност да разговара са обичним бирачима. Није оклевао да употреби свој адут, а то је

⁴⁰⁷ Н., Paloheimo, op.cit.p.102

⁴⁰⁸ После финских парламентарних избора 1983, лидер социјалдемократе Калеви Сорса био је у прилици четврти и последњи пут да као премијер формира Владу четворочлане коалиције: социјалдемократе, финских центриста, Шведске народне партије и Руралне партије (која је у један кабинет ушла први пут од свог оснивања 1959 године). Влада је издржала пун мандат, до следећих избора 1987, што је представљало потпуну новину у финској политичкој пракси.

⁴⁰⁹ Уставном ревизијом из 1987. године број мандата председника ограничен је на два. Међутим, та уставна ревизија није се односила на тада актуелног шефа државе Коивиста, па је он имао право да се кандидује и трећи пут.

⁴¹⁰ Тако је Елизабет Рен (Rehn) као другопласирани кандидат у првом кругу оставила иза себе кандидате знатно јачих партија, центристу Веиринена и конзервативца, већ поменутог Иаскивија.

чињеница да није изабран од стране електора већ да је његов избор оснажен директним народним гласањем. По његовом мишљењу, председник који је изабран на такав начин од стране народа, слично је легитимитета као и Едускунта. Ахтисари није био вољан да види нову уставну реформу којом би Едускунта била овлашћена да лиши председника традиционалних овлашћења и ако је чак и његов претходник у неколико наврата наглашавао да је спреман за такве будуће догађаје. Био је свестан да и Коивисто није исказивао претерано задовољство сужавањем председничког права у креирању финских односа са страним државама. Он је лично подржавао политичку праксу полупредседничког система која се нарочито учврстила у Француској, али и у Аустрији и Ирској у којима се руковођење државом дели између председника и премијера. Тако су ЕУ самити у име Финске били посећивани и од стране председника и од стране премијера. Ахтисари је током Владе Ескоа Ахоа (Aho) усвојио погледе да спољна и безбедносна политика у питањима која су повезана са Европском унијом треба да остану председничково поље надлежности.⁴¹¹ Марти Ахтисари у току мандата није био у нарочито пријатељским релацијама са партијом из чијих редова је дошао - социјалдемократима. Он је као и Коивисто вратио партијску књижицу, показавши на тај начин, да жели да буде изнад партијске политике. Међутим, потпуна независност у односу на партијске афилијације ка одређеним јавним функцијама а за чије именовање је надлежан председник и његове некадашње припадности социјалдемократима није могла да буде избегнута. Тако је он примера ради, подржавао кандидатуру социјалдемократских представника у највише органе Банке Финске. Током премијерства Липонена, постало је лакше за Ахтисарија да одлучи која је његова сфера утицаја пошто је председник социјалдемократа био премијер. Социјалдемократска партија је сматрала (у дебатама које су се отвориле у вези са предлозима новог устава) као неопходно да се сачува улога председника у предлогу новог устава, каква је била и на основу уставног решења из 1919., иако то није била традиционална партијска политика. У односу на претходне периоде када је Социјалдемократска партија била у опозицији, фински левичари су сматрали да председник има право да изабере премијера, односно да такво решење постане норма новог основног закона. Међутим у финском парламенту такав предлог није добио већину. Ахтисаријеве иницијативе у првим годинама мандата тичале су се његових изборних обећања, а посебно у вези смањења стопе незапослености. Слично као и у време Кенонена, тако је и Ахтисари подржавао праксу контакта са народом како би указивао Влади на захтеве обичног човека. Овај фински председник је имао и запажену улогу као представник Европске уније поводом кризе на Косову, односно престанка бомбардовања Савезне Републике Југославије, пред крај свог мандата 1999.⁴¹² За председнички мандат Ахтисарија ипак је својствено пасивно држање што је утицало на даљу парламентаризацију финског политичког система. „Овај председник је био одлучног става да је при доношењу одлука које се тичу спољне политике неопходна сарадња сва три

⁴¹¹ J., Nevakivi, *The new President, a new style*, op.cit.p. 348

⁴¹² Занимљив је још један детаљ из биографије овог првог изабраног председника Финске на непосредним изборима, да је он изразио спремност да буде кандидат Социјалдемократске партије само ако не буде унутарпартијских избора у вези са председничком кандидатуром. Како је до тих избора ипак дошло, Ахтисари је одлучио да се не кандидује, па је кандидат странке на изборима била министарка спољних послова Тарја Халонен.

највиша државна органа. Тада је већ било јасно да стари институционални оквир полако губи битку с временом.⁴¹³

Еволуцију финског уставног система лакше је разумети ако се анализира укратко страначка сцена ове државе. Релативно велики број странака у парламенту последица је конституционализованог пропорционалног система.⁴¹⁴ У Финској се број странака у парламенту од стицања независности па до данашњице кретао од 5 до 10 партија скоро увек. „Партијски системи Данске, Финске, Шведске и Норвешке имају сличну композицију од 20-их година XX века. Они се састоје углавном од пет партија, у распону од крајње левице до социјалдемократа, земљорадника, либерала и конзервативаца.“⁴¹⁵ Ако би као критеријум релевантности узели податак које су странке из својих редова дале председнике Републике, Национална прогресивна партија (која више не постоји на политичкој сцени) је имала два председника, тројица шефова државе дошли су на ту функцију као чланови Партије националне коалиције, три финска председника била су припадници Аграрне лиге (данас је то Фински центар), док су социјалдемократе имале такође своја три члана као шефове државе. Финском политичком сценом посебно после стицања независности доминирале су као значајније групације четири политичке странке што се задржало и до данас. Партије које су формиране с краја XIX века и прве две деценије XX века као што је Социјалдемократска партија (основана 1899. године), затим Фински центар „оригинално формиран као Аграрна лига 1906. године са промењеним називом Партија центра и садашњим именом из 1988. године „Партија националне коалиције, највећа партија на десном центру формирана 1918. године од неколико мањих монархистичких снага које су се ујединиле у једну партију“⁴¹⁶, те Шведска народна партија, и данас постоје на политичкој сцени. Као изразито лева групација финског политичког колажа после II светског рата била је присутна Финска народна демократска лига припадајући великој четворици, поред социјалдемократа, центриста и националне коалиције – конзервативаца. Политички сукцесор ове партије данас је у Финској Лева алијанса али не такве снаге каква је била њена партија претходница. Алан Сиароф фински партијски систем у својој типологији страначких система у Европи, сврстава у екстремне вишестраначке системе са балансом између партија. У таквим системима најмање се три странке такмиче за позицију најјаче. Такође у оваквим системима (у које је Сиароф убројао Италију до 1992, Швајцарску, Француску IV Републику, Пољску 1991, Русију 1993....) за све велике странке је карактеристично да буду у влади заједно бар с времена на време.⁴¹⁷ Новина на финској политичкој сцени од избора 2011, је то, да је *de facto* наследница некадашње Руралне паратије, сада Финска партија (прво наступала под именом Прави Финци) осигурала место међу четири најзначајније партије у овој земљи,

⁴¹³ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, Ј.П. Службени гласник и Правни факултет у Београд, Београд, 2008, стр. 169-170

⁴¹⁴ У Финској је у примени пропорционални систем, са четрнаест изборних (вишемандатних, Аландска острва су једномандатна изборна јединица, тако да их укупно има петнаест) јединица уз употребу Д’Онтове методе у расподели мандата.- Више о томе: А., Jääskeläinen, *Finnish Election System, Overview*, Ministry of Justice, Finland, Helsinki, 2010, pp.11-16

⁴¹⁵ P., Pesonen, O., Riihinen, *Dynamic Finland, The Political System and the Welfare State*, Finish Literature Society, Helsinki, 2002, p.144

⁴¹⁶ A., Siaroff, *Comparative european party systems – An analysis of parliamentary elections since 1945*, Garland Publishing, Inc, New York and London, 2000, p. 243

⁴¹⁷ Више о томе : А., Siaroff, *Comparative european party systems – An analysis of parliamentary elections since 1945*, Garland Publishing, Inc, New York and London, 2000, pp.77-80

односно од последњих избора 2015., друга странка по снази у броју посланичких мандата. Међутим, треба приметити да ни једна странка у Финској и за време важења Устава од 1919. године и Устава од 2000. године, није могла да се похвали доминантном позицијом у оквиру страначког система. Та чињеница је један од фактора који је утицао, да посебно за време мандата председника Кеконена буде отежано стварање стабилних кабинета. Такве околности су погодиле атмосфери у којој доминира шеф државе, који је стабилан део егzekутиве а посебно имајући у виду да је на основу Устава из 1919. године располагао значајним овлашћењима.

II.2.1.4. О правној природи организације власти на основу финског Устава од 1919. године

Мишљења у вези са правном природом успостављеног система власти на основу Устава из 1919. године у Финској нису јединствена. Тако Аренд Лајпхарт закључује да из Дивержеове лезе полупредседничких система Финска представља најтежи случај. „Финска има изабраног председника – који је до скоро био биран посредно, путем електорског колегијума, и који има мање власти него што обично има француски председник, али у исто време више него председници у другим полупредседничким системима. Ипак, постоји велика сличност са француским системом у парламентарној фази током које је први министар шеф Владе, док су председникова овлашћења ограничена на специјалну улогу у спољним пословима. Ако се ова фаза у француском систему може посматрати као парламентарна, и ситуација у Финској би такође требало тако да се третира. Оваква класификација је ипак дискутабилна ако се узме у обзир доста дуги период од 1956. до 1981. године, када је страшни Урхо Кенонен био председник, али се она свакако односи на период након његовог повлачења са политичке сцене. Уставни амандман из 1991. године смањило је овлашћења председника тако што је искључио његово право да распусти парламент - право које француски председник има – али у исто време повећао углед председника на тај начин што је распустио председнички електорски колегијум и предвидео непосредне изборе.“⁴¹⁸ Иначе, Лајпхарт је у својим ранијим радовима управо под утиском Кеконенове владавине фински систем власти карактерисао као председнички, наводећи да је било аутора као на пример Бингам Пауел (Pauel) који је Финску сврстао у парламентарне системе и за време Кеконенове владавине. Ипак, после извршених промена, у последњој деценији трајања финског Устава од 1919. године овај систем власти почео је све више да личи на парламентарни удаљавајући се од иницијалног полупредседничког обрасца који је усвојен највишим општим правним актом. За другог еминентног аутора Ђованија Сарторија период у Финској од 1919. до 1991. године је формула која се добро уклапа у контекст полупредседничких система. Међутим, управо тај период кога је карактерисао избор председника од стране електора навео је на схватање америчке ауторе Шугарта и Керија, да такав избор посматрају као једнак бирању шефа државе од стране парламента. Мишљење ових аутора не може се уважити јер за постојање полупредседничког система је неопходно да шеф државе располаже независним политичким легитимитетом. Ако се анализира политичка пракса Финске, а посебно владавина Кеконена од четврт века, који никад није изабран непосредно од бирача, није тешко закључити да председник није био зависан од воље политичких странака током вршења мандата. Опаска ових аутора да избор финског шефа државе подлеже

⁴¹⁸ А., Lajphart, *Modeli demokratije*, Službeni list SCG, Beograd, CID Podgorica, 2003, str. 156-157

изједначавању са парламентарним шефом државе могла би да се односи и на избор председника Сједињених Америчких Држава, па ипак у теорији за амерички политички систем никад није било дилеме да је реч о председничком систему. Избор председника Финске који је важио до 1994. године, односно избор од стране електорског колегијума, захтева прецизирање дефиниције полупредседничког система коју је теорији подарио Морис Диверже, али у погледу осталих овлашћења шефа државе односно других обележја система власти, треба нагласити да је у Финској успостављен институционални оквир полупредседничког режима. Такође, и у Финској конституционалној теорији међу знаменитим именима постоји сагласност да је на основу Устава из 1919. године ова држава представљала пример једног од првих полупредседничких система у историји уставности. Финци, Раунио и Виберг указујући како на своје мишљење о правној природи успостављеног система власти првим уставним актом из 1919, тако и на схватања других сународника – уставних правника и политиколога, наводе да фински систем комбинује парламентарну демократију са јаким председником и стога се карактерише као полупредседнички.⁴¹⁹ Председник је имао широка овлашћења, посебно у спољној политици. У извештају из 1917., Комитета за израду предлога устава, наведено је да би извршна власт требало да има прилично независну позицију засновану на ауторитету председника. У поређењу са другим западноевропским шефовима држава, фински председник био је јак политички играч, под условом да је личност која заузима функцију одлучила да оствари своја овлашћења.⁴²⁰ Сумирајући своја размишљања о финском систему власти у периоду између 1919 – 2000, Раунио и Виберг наглашавају да је исправно рећи да је фински политички систем добро функционисао као репрезентативна демократија. Парламентарна демократија у Финској није била без недостатака, јер је она егзистирала у сенци снажног председника и моћних комшија.⁴²¹

II.2.2. Уставна решења из 2000. године

II.2.2.1. Извршна власт основу Устава из 2000. године

Важно је да буде архивирана чињеница да први републикански Устав Финске из 1919 није био кодификован у једном тексту, те да је уставна реформа обухватила кодификацију важећих уставних закона, односно замена 4 уставна закона једним актом. Тако је Финска након више од осам деценија од стицања независности добила Устав 2000, који има заокружену *materi-u constitutionis*. Устав из 2000 је одраз новог времена у којем је донет и измењеног међународног положаја Финске. Фински уставотворац је пред собом имао руководни циљ који се може описати овако: модернизација Устава и постизање његове униформности у форми и садржају. „Мада је током читаве реформе наглашавано, да она има ограничени домашај, да се неће дирати у основе политичког система Финске, доношење новог Устава у великој мери било је продукт намере да се на другачији начин уреди однос између грана државне власти – законодавне и извршне али и односа унутар

⁴¹⁹ T., Raunio, M., Wiberg, *Parliamentarizing foreign policy decision-making*. Finland in the European Union, Cooperation and Conflict, Vol.36, No 1/2001, p.81

⁴²⁰ T., Raunio, M., Wiberg, *Finland: Polarized Pluralism in the Shadow of a Strong President*, in: (K.,Strom, W., Müller, T.,Bergman,eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p.302

⁴²¹ T., Raunio, M., Wiberg, *Finland: Polarized Pluralism in the Shadow of a Strong President*, op.cit.p.321

саме егzekутиве. Наиме, још 1990. године парламент је захтевао да влада настави са радом на уставној реформи којом ће се обезбедити боља подела власти између парламента, владе и председника Републике. Ови захтеви понављани су и у наредним годинама.⁴²² Без обзира што су између политичких опција постојала одређена размимоилажења у вези са доношењем највишег правног акта као и у вези његове садржине, од 177 присутних посланика двесточланог парламента, Устав је усвојен уз само два гласа против, 4.6.1999, а ступио на снагу 1.3.2000.

У Устав Финске од 2000. је инкорпорирана измена Уставног закона од 1919, када је 1991., уведен непосредан избор шефа државе уместо електорског колегијума. Наиме чланом 54 Устава је регулисан непосредан избор председника на период од шест година. Председник мора да буде фински држављанин по рођењу.⁴²³ Ограничен је избор истог лица на председничку функцију, на два узастопна председничка мандата. Председнички избори се могу завршити већ у првом кругу, ако један председнички кандидат добије више од половине оних бирача који су гласали на изборима.⁴²⁴ Ако нико од кандидата не добије већину гласалих, морају се одржати нови избори, односно други круг између двојице кандидата који су добили највећи број гласова. На новим изборима, кандидат који добије више гласова постаје изабрани председник. Ако је само један председнички кандидат номинован, тај кандидат се поставља за председника без избора.⁴²⁵ Кандидата за председника може номиновати свака регистрована политичка партија са чије изборне листе је изабран бар један посланик у финску Едускунту, као и група од двадесет хиљада бирача.⁴²⁶ Чланом 55 (који носи назив: Трајање председничке функције) прописано је да председник преузима функцију након његовог или њеног избора за шефа државе. Трајање председничке функције престаје када председник изабран на следећим изборима преузме функцију. Ако председник премине или ако Влада прогласи да је председник трајно неспособан да обавља дужност председника, нови председник мора бити изабран у најкраћем могућем року.⁴²⁷ Поред дужности које су председнику Републике додељене Уставом, шеф државе обавља и дужности прописане у посебним законима, што је суштина одредбе члана 57 Устава из 2000. Овде се види разлика у односу на предходно уставно решење из 1919 када је свако председничко задужење било регулисано посебним чланом. Новим финским Уставом најучљивије измене које се тичу позиције шефа државе, везане су за однос према другом делу егzekутиве Влади, као и одлучивање у спољној политици. Председник више нема могућност као што је то било на основу

⁴²² В., Krivokapić, *Osnovne karakteristike ustavnopravnog poretka Finske*, u: *Uvod u pravo Finske* (urednik, В., Krivokapić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2005, str.32-33

⁴²³ Лица која су финско држављанство стекла природом (натурализацијом) не могу бити изабрана на функцију шефа државе.

⁴²⁴ У досадашњем политичком животу председничких избора који су имали непосредан карактер, дакле од 1994 (први председнички избори који су били непосредни, одржани су на основу важећих норми предходног уставног система) сви председници: Атхисари (Athisaari) 1994, Халонен (Halonen) 2000 и 2006, те Нинисто (Niinistö) 2012, изабрани су у другом кругу.

⁴²⁵ Члан 54 став 2 Устава Финске

⁴²⁶ Одредба Устава да свака партија која има бар једног представника у парламенту може истаћи кандидатуру одређене личности за председника фаворизује Аландску коалицију (група водећих партија са Аландских острва) које се кандидују за финске парламентарне изборе. Права је реч фаворизује, јер ова коалиција осваја на парламентарним изборима с обзиром на број бирача са Аланда, мање од двадесет хиљада гласова.

⁴²⁷ Председник који је изабран на превременим изборима преузима функцију и полаже заклетву трећег дана по свом избору.

изворне уставне одредбе из 1919, да по свом нахођењу бира премијера, већ је у обавези да пошто парламент изабере премијера само га (дакле формално) именује. У уставном систему Финске данас, председник Републике поред формалног именовања премијера тзв. јавним писмом на исти начин именује остале чланове Владе, а на предлог премијера назначујући њихове портфеље (на пример министар финансија) као и министре чији ресори обухватају више друштвених области (на пример, министар културе и образовања). У отвореном (јавном писму) назначује се ко ће обављати функцију заменика премијера (посебно када то околности захтевају). На предлог премијера, председник Републике именује заменике за сваког члана Владе.⁴²⁸ Премијер је кључни фактор у одређивању састава Владе, а председник је ту да одлуке премијера односно владајуће коалиције само потврди. „Јасно је да су ова нова решења усмерена на слабљење везе између председника Републике и Владе, и посебно кидане зависности Владе од председника.”⁴²⁹ Шеф државе у Финској одлуке доноси у Влади на основу предлога одлуке које износи овај колективни део егzekутиве. Ако председник не донесе одлуку у сагласности са предлогом изнетим од Владе, предмет се враћа Влади за припрему. Након тога, одлука да се прихвати или повуче Владин предлог доноси се у сагласности са Владиним новим предлогом одлуке. „Деценијама је финска уставноправна наука признавала право председника да доноси одлуке које су супротне предлогу Владе, чак и када је тај предлог усвојен у Влади једногласно.”⁴³⁰ Међутим председник Републике на основу одредбе става 2 члана 58 Устава доноси одлуке о следећим предметима без предлога одлуке Владе: (1) именовање Владе или министара, као и прихватање оставке Владе или министара; (2) издавање наредбе у вези са ванредним парламентарним изборима; (3) председничка помиловања и други предмети што је посебно предвиђено законима, која се тичу физичких лица или предмета која не захтевају разматрање на пленарној седници Владе; (4) питања која су предвиђена у Закону о аутономији Аланда осим оних која се тичу финансија Аландских острва. Истим чланом је предвиђено да шеф државе у војној материји као што су: војне наредбе и постављање војних старешина доноси одлуке заједно са министром одбране. Председник Републике је главнокомандујући финских оружаних снага. На предлог Владе, фински шеф државе ово право може пренети на другог финског грађанина, односно војно лице. За разлику од прве уставне норме из 1919, која је предвиђала да председник право командовања финском војном силом може да пренесе само у току рата на друго лице⁴³¹, сада је то могућена основу изричите одредбе члана 128 Устава и у мирнодопским условима, па је и у овом погледу ослабљен положај државног поглавара. Председник је и у проглашењу мобилизације ограничен. Одбрамбене снаге се могу мобилисати од стране председника само на предлог Владе. Фински професор уставног права Саравита (Saraviita), наводи да је председникова позиција као команданта оружаних снага резултат веома старе монархијске традиције. „У уставној историји Финске ово поље председничких овлашћења никад није довођено у питање. Током мира, позиција председника је претежно церемонијална али током рата председници су преносили овлашћење командовања војним професионалцима. Стварно лидерство припада (војном) команданту одбрамбених снага.

⁴²⁸ I., Saraviita, *Constitutional Law in Finland*, Kluwer Law International, 2012, p.180

⁴²⁹ B., Krivokapić, op.cit.str. 40

⁴³⁰ Ibid, str. 40

⁴³¹ Тако је четврти по реду председник Финске, Калио (Kallio) 1939., пренео своја овлашћења врховног команданта на јединог маршала (највиши чин у финској војсци установљен 1942., управо за Карла Манерхајма) Финске Манерхајма (Mannerheim) који је ту функцију обављао до 1944., односно до избора за председника.

Ова функција председника има своју историјску позадину, али такође повезана са председниковом позицијом у креирању одлука у кооперацији са Владом у спољнополитичким односима и пољу безбедносне политике.⁴³² Уставом је предвиђена сукцесија у замењивању председника Републике. Први у реду ко замењује шефа државе је премијер а заменик премијера је друга политичка личност која се може наћи у таквој правно-политичкој ситуацији.⁴³³ Законодавна власт – финска Едсунта је у обавези да закон који је усвојен, поднесе председнику Републике на потврду. Председник на основу члана 77 мора одлучити о потврди у остављеном року од три месеца од подношења закона. Шеф државе, не само у Финској, већ уопштено посматрано, чак и кад је правник по основној вокацији, нема сва потребна знања из сплета толико различитих законских материја. Зато је, прво добро решење, што је државном поглавару Финске остављен респектабилан временски рок, (дакле који је довољно дуг), да се председник упозна детаљно са садржином закона. Друго, полазећи од чињенице да се у парламенту, усвајају толико различити закони из толико разноликих друштвених сфера, те је председнику потребна асистенција око тумачења њихове садржине од највиших судских инстанци, а у Финској су то Врховни суд и Врховни управни суд.⁴³⁴ Ова логична одредба је уграђена и у садашњи фински Устав. Закон ће бити враћен на разматрање Едускунти, ако га председник не потврди. Ако легислатива поново усвоји закон без материјалних измена, овај правни акт ће ступити на снагу без потврде. Сматра се да је закону истекла важност, ако законодавно тело не приступи поновном усвајању. Када у предвиђеном року (од три месеца), председник није потврдио закон, без одлагања ће доћи до његовог поновног разматрања у парламенту.⁴³⁵ Из ових излагања која су се тичала председниковог права на коришћење суспензивног вета, видимо да је оно сужено те да председник има мали маневарски простор у законодавном поступку. Председнику је остало право да приступи распуштању Едускунте. То председниково право је лоцирано у трећој глави Устава којој је предмет нормирање положаја парламента и посланика. Председник Републике, у одговору на образложени предлог премијера, пошто саслуша парламентарне групе, а за време заседања парламента, може наредити одржавање ванредних парламентарних избора.⁴³⁶ Иначе у поводу положаја шефа државе, норме које регулишу његова овлашћења разасуте су у различитим деловима Устава, који се односе на положај и надлежности других органа. Тако у делу Устава посвећеном законодавству (глава 6) је предвиђен прерогатив шефа државе на основу члана 80 став 1 да доноси декрете на основу овлашћења које му је дато Уставом или другим законом. Поред председника, Влада као друга глава извршне власти и њени чланови – министри имају власт доношења декрета. И у погледу овлашћења за доношење декрета Влада је у фаворабилнијој позицији од председника, јер ако не постоји посебна одредба о томе ко доноси декрет претпоставља се да га доноси

⁴³² I., Saraviita, op.cit.p.182

⁴³³ Члан 59 Устава Финске гласи: „Када је председник Републике спречен у обављању својих дужности, њих преузима председник Владе или, ако је председник Владе, такође спречен, онда дужности председника Републике преузима министар који делује као заменик председника Владе.“ Ова уставна одредба је непрецизна јер не указује о каквом облику председникове спречености је реч – здравствени разлози, или одређене правне сметње. Није регулисано колико траје замењивање председника, па је логично да се та материја препусти законском регулисању.

⁴³⁴ На највише судске инстанце у свакој држави владавине права, што је Финска свакако, превасходно се односи древна латинска сентенца: *Iura novit curia*.

⁴³⁵ Видети чланове 78 и 79 Устава Финске из 2000. године

⁴³⁶ Видети члан 26 Устава Финске

Влада. „Традиционално председникова најважнија функција је на пољу међународних односа. Пре 2000, он је имао потпуно независну власт у одређивању главних линија спољне политике, али члан 93 новог Устава, предвиђа да ову власт сада врше председник и кабинет заједно. У пракси председник, премијер и министар спољних послова одржавају редовне консултације поводом ове материје. Поред тога, није необично да председник присуствује седницама одбора за спољне послове парламента. Ако председник и кабинет имају различита мишљења о одређеној материји и ако се то не тиче нити утиче на међународну обавезу, та материја може бити поново разматрана од стране кабинета.“⁴³⁷ После уласка Финске у Европску унију 1995, престанка хладног рата и ступања на снагу Устава из 2000 године Влада Финске је првенствено задужена за такозване европске послове односно односе Финске са институцијама ЕУ. Ти се односи више подводе под унутрашња питања с обзиром да је Финска чланица ЕУ, па како је Влада и премијер главни креатор унутрашње политике и у европском домену кабинет има ексклузивитет. У осталим питањима спољне политике односно у односима са шефовима држава ван ЕУ, председник је главни фински представник. Устав је у члану 113 регулисао кривичну одговорност председника Републике за најтежа кривична дела. Уколико канцелар правде, омбудсман или Влада сматрају да је председник Републике крив за издају или велеиздају или за злочин против човечности, предмет мора бити саопштен парламенту. У овом случају, уколико парламент трочетвртинском већином гласова посланика који су гласали, одлучи да се подигне оптужница, јавни тужилац је дужан да кривично гони председника пред Високим судом за опозив и председник је дужан да не обавља функцију током трајања поступка. У другим случајевима оптужница не сме бити подигнута за званично поступање председника.

Друга глава извршне власти у финском систему уставних норми из 2000 године као и на основу Уставног закона из 1919 је Влада. Устав полази у почетном нормирању позиције Владе од њеног састава,указивањем да Владу чине њен председник и потребан број министара. Захтевају се три услова да би одређено лице било фински министар: финско држављанство, поштење и компетентност. Индивидуална министарска одговорност пред Едускунтом уставна је категорија. Министре обавезује начело колегијалне солидарности у везе са одлукама Владе. Међутим начело колегијалне солидарности с обзиром на експлицитну уставну одредбу члана 60, став 2 коју цитирамо је ублажено: Сваки министар који учествује у разматрању предмета на седницама Владе је одговоран за сваку донету одлуку, осим уколико је он или она изразио приговор који је унет у записник. Ступање одређене личности на функцију председника Владе Републике Финске има два корака: први је најзначајнији – избор премијера у законодавном телу, други корак формалне природе – је именовање председника Владе од стране шефа државе које следи после парламентарног избора. Остале чланове Владе – министре председник Републике, именује на основу предлога председника Владе. Избору председника Владе предходе преговори посланичких група у Едускунти чији је предмет политички договор о личности која ће бити изабрана за финског премијера, политички програм и састав будућег кабинета. Председник обавештава парламентарце о кандидату за премијера након исхода преговора између парламентарних странака и пошто је обавио разговор са спикером парламента. Кандидат је изабран за председника Владе, ако је његов или њен избор подржан гласовима више од половине посланика који су гласали на јавном гласању

⁴³⁷ Н., van den Brandhof, *The Republic of Finland*, (translate, L., Punt-Heyning) in: *Constitutional Law of 15 EU Member States* (eds., L., Prakke, C., Kortmann), Kluwer, Deventer, 2004, p.201

у Едускунти. Међутим ако кандидат за премијера не добије ни већину оних посланика који су гласали, поступак избора другог кандидата понавља се под истим условима. Ако и други кандидат не успе да добије подршку више од половине посланика који су гласали, избор за председника Владе биће одржан у парламенту јавним гласањем. У овом случају, особа која добије највише гласова је изабрана. Парламент мора бити у заседању када се именује Влада и када је састав Владе, предмет суштинских измена. То се односи на реконструкцију кабинета.⁴³⁸ Влада је у обавези да у форми изјаве поднесе свој програм финској Едускунти, а иста је ситуација када дође до суштинских измена у саставу Владе. За министре је предвиђен инкомпатибилитет, у односу на одређене јавне функције и приватне комерцијалне делатности.⁴³⁹ Министри током мандата задржавају и посланичку функцију. Међутим избор министра на функцију шефа државе односно председавајућег законодавног тела, сматра се као подношење оставке, која ступа на правну снагу моментом избора на наведене функције. Председник Републике по захтеву, прихвата оставку Владе или министра. Да министри посредно одговарају и пред председником Владе предвиђа одредба члана 64, став 1 Устава у којој се наводи, да председник може, такође, министра на предлог председника Владе да смени уколико је изгубио поверење Едускунте. У сваком случају, уставна је обавеза председника да смени Владу, односно њеног члана ако више немају подршку Едускунте, па и када захтев није поднет. Влада има дужности које су посебно предвиђене Уставом, затим административне дужности које су пренете на Владу и министре, као и дужности које нису својствене надлежности шефа државе или других државних органа. Влада је орган надлежан да извршава одлуке председника Републике. Председник Владе усмерава њене активности и надгледа припрему и разматрање предмета који су у оквиру мандата Владе. Пленарним седницама Владе председава њен председник. Кад је председник Владе спречен у вршењу својих дужности, њих преузима министра постављен за заменика председника Владе, а кад је заменик председника Владе спречен у вршењу својих других дужности, онда највиши министар по рангу. Пленарне седнице Владе посвећене су одлучивању о предметима који су надлежност ове главе извршне власти, премда одређена материја пре упућивања на седницу Владе може бити расправљана на колегијуму надлежног министарства а о њој може и коначно бити одлучено у управном ресору у вези са односним питањем. О питањима од јавног значаја или начелним питањима, као и питањима чији значај то налаже, одлучује Влада на пленарној седници. Прецизније одредбе које се односе на овлашћења Владе за доношење одлуке прописане су законом. Предмете које Влада треба да разматра, мора припремити одговарајуће министарство. Влада може имати одборе министара за припрему предмета. Пленарна седница Владе на основу уставне норме, одређено је да има кворум од пет присутних министара. Влада има потребни број

⁴³⁸ Тако је Урхо Кеконен (Кеккопен) док је био у првом мандату премијер Финске (1950-1953) имао четири суштинске измене кабинета односно реконструкције, које се у финској политици рачунају иначе као нови кабинети, односно владе.

⁴³⁹ У члану 63 (под називом: Лични интереси министра) се наводи: „Док је на функцији министра, члан Владе не сме бити на било којој јавној функцији или преузети било какав други задатак, који би могао ометати вршење његове или њене министарске дужности или компромитовати кредибилитет његових или њених акција као министра. Након постављања, министар мора да, без одлагања, поднесе Парламенту приказ својих комерцијалних активности, акција и других значајних средстава, као и било које друге дужности изван званичних дужности које обавља као министар, као и других интереса који могу бити од важности када његов или њен рад као члана Владе буде оцењиван.“

министарстава⁴⁴⁰ која су, свака у оквиру своје надлежности са министрима на челу одговорна за припрему предмета које Влада треба да разматра као и за примерено функционисање државне управе. Одредбе о највећем броју министарстава и општим принципима за њихово оснивање нормирају се законом. Законом или декретом Владе регулише се надлежност министарстава, расподела предмета између њих и други облици организације егзекутиве. За Владу у финском уставном а посебно политичком речнику више се користи реч кабинет, иако није реч о еквивалентном термину који се користи за британски кабинет. „Кабинет се састаје два пута недељно: четвртком расправљају се сва питања у вези са општом политиком кабинета и тим седницама председава премијер којима присуствује бар пет министара због неопходне валидности одлука. Петком, седнице кабинета се одржавају под председавањем шефа државе и њихов предмет су одлуке које захтевају да буду донете као заједничке од кабинета и председника. Седницама кабинета обавезно присуствује канцелар правде или његов заменик. Сваке недеље средом увече, одржавају се неформални састанци познати као „ноћна школа“ (фински *iltakoulu*, шведски *aftonskola*) за прелиминарне консултације око свих питања која могу да искрсну на седницама кабинета четвртком. Поред министара и канцелара правде састанцима средом увече, такође присуствују шефови посланичких група партија, које подржавају Владу и остали високи званичници. „Ноћна школа“ потиче из периода 1937-1939 за време Кајендеровог кабинета, када је било честих и озбиљних разлика у ставовима између министара Аграгне партије и Социјалдемократске партије, па је било потребе за новом рундом консултација, да би се дошло до одлука које су прихватљиве за све.“⁴⁴¹ Иначе особеност финске Владе је постојање члана *ex constitutione* – канцелара правде. Тако је канцелар правде уставна категорија, пренета из предходног система уставних норми. Наиме, чланом 69 Устава Финске, изричито је прописано да Влади припадају канцелар правде али и његов заменик. Њих именује председник Републике. Устав поставља услов за избор канцелара правде и његовог заменика у погледу струке и науке, а то је изванредно правничко знање.⁴⁴²

⁴⁴⁰ Влада Финске формирана маја 2015, прецизније речено кабинет премијера Јуха Сипиле (Sipilä), има једанаест министара и то за: спољне послове; финансије; спољну трговину и развој; правду и рад; унутрашње послове; одбрану; локалну самоуправу и јавне реформе; образовање и културу; пољопривреду и животну средину; транспорт и комуникације; економске односе и запошљавање; социјална питања и здравство; породична питања и социјалне услуге; - www.formin.finland.fi – Finnish ministries; приступљено: 12.9.2015.

⁴⁴¹ Н., van den Brandhof, op.cit.p. 202-203

⁴⁴² Председник Републике Финске сходно одредби члана 69 Устава именује заменика министра правде на период који није дужи од пет године. То је разлика у положају канцелара правде и његовог заменика, јер се први именује доживотно. Заменик канцелара правде има заменика, који врши дужности заменика канцелара правде у случају његове спречености. Канцелар је надлежан да врши надзор над законитошћу званичних аката Владе и председника Републике; доставља председнику Републике и Влади, на њихов захтев, одговарајуће информације и мишљења; стара се да се судови, други државни органи, државни службеници, запослени у јавним органима и друга лица, када ови последњи обављају јавна овлашћења, придржавају права и испуне своје дужности; надзире примену Уставом и међународним уговорима зајамчених основних људских права и слобода као и да руководи Канцеларијом канцелара правде. Први канцелар правде у Финској након стицања независности био је Пер Свинхувуд (касније и председник Финске) који је на ту функцију изабран 1918, кратко је обављајући, само те године.

II.2.2.2. Политички живот Финске после ступања на снагу Устава из 2000. године

У литератури се период финске политичке сцене и промењеног система уставних норми од 2000. године назива IV Република. Тај временски интервал представља логички завршетак политичког усмерења Финске ка „ортодоксном“⁴⁴³ парламентарном систему. Уставне реформе али само као покушај у правцу ограничења председникових прерогатива прво су се помолиле 70-их година XX века. Као што је већ указано погодна реформско-уставна атмосфера наступила је 90-их година прошлог века, када су председници Коивисто и Ахтисари били расположени да подрже такве потезе. Интенција реформи према изјавама парламентарца била је да се „обезбеди баланс овлашћења између парламента, председника Републике и кабинета, као и да се на тај начин осигура позиција парламента.“⁴⁴⁴ Положај финске Едускунте свакако је ојачан, јер политички живот кабинета почиње и завршава се под парламентарним сводовима, а не као некад, посебно у доба Кеконена у председничкој резиденцији. Председничка овлашћења у поређењу са онима које је имао на основу Уставног закона из 1919 су редуцирана, иако је још у периоду док је важио овај закон председник на последњим председничким изборима био биран непосредним путем. Критичари уставних реформи су још 90-их година истицали да ће и поред смањења уставних надлежности шефа државе, непосредан избор шефа државе временом поново довести до његове супериорне позиције у политичком систему. Да ли су досадашња два председника Финске Тарја Халонен и Саули Нинисто створили претпоставке за доминацију председника у главним политичким односима у унутрашњој и спољној политици? Одговор може бити дат после краће анализе владавине прве председнице у историји Финске (и првог шефа државе на основу Устава Финске из 2000 у два мандата од 2000 – 2006 и од 2006 – 2012) Тарје Халонен и њеног наследника на тој функцији актуелног шефа државе Саули Ниниста. Тарја Халонен је трећи председник Финске који долази из редова Социјалдемократске партије, и то после једног шестогодишњег мандата њеног страначког колеге Мартија Ахтисарија. Ова политичарка се за председника кандидовала са места министра спољних послова (на којој функцији је била од 1995 – 2000) у Влади социјалдемократског лидера Павао Липонена (Lipponen). На председничким изборима је освојила појединачно највише гласова у првом кругу (40%), те победивши у другом кругу тада лидера Центристичке партије и некадашњег премијера Ескоа Ахоа (Aho). Свакако је била занимљивија председничка трка када се Халонен борила за реизбор 2006 године. И поред популарности, за време првог председничког мандата, она није успела да буде победник у првом кругу, већ у другом где јој је изазивач био другопласирани кандидат из Партије националне коалиције, Саули Нинисто. Занимљивост избора између осталог произилази из околности да је кандидатуру за председничку функцију истакао тада актуелни председник коалиционе Владе (постизборни парламентарни савез Партије Центра и Социјалдемократске партије) Мати Ванханен (Vanhanen) пласиравши се у првом кругу као трећепласирани кандидат. Актуелни премијер Ванханен, није подржао кандидаткињу свог коалиционог партнера - Социјалдемократске партије Тарју Халонен, већ представника тада опозиционе Партије

⁴⁴³ D., Arter, *Finland*, in: *Semi-presidentialism in Europe*, (ed., R., Elgie) Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 49

⁴⁴⁴ J., Noisiainen, *From semi-presidentialism to parliamentary government: political and constitutional developments in Finland*, Scandinavian Political Studies, Vol 24, No 2., 2001, p. 105

националне коалиције, Саули Ниниста у другом кругу председничких избора. Друга маркантна црта изборне трке је, што се актуелни премијер кандидовао за место шефа државе. Наиме, влада је у парламентарним и полупредседничким системима, по правилу нестабилнији део егzekутиве, за разлику од позиције шефа државе који је углавном политички неодговоран и бира се на фиксни временски мандат. Уз то треба додати да су у Финској и после 2000. године све владе биле коалиционе, што је додатан елемент за карактеризацију владе као мање постојаног дела егzekутиве. У Финској је најдужи период републиканске политичке историје шеф државе био активни чинилац најважнијих политичких односа и главни, активни креатор пре свега спољне политике, али за време неких председника и унутрашње. С тога је премијеру Ванханену место шефа државе било политички привлачно, можда зато што је желео да оживи дух прошлих времена, иако с обзиром на овлашћења, председник Финске по уставном решењу из 2000., је осиромашен у односу на норму из 1919 године. Док се на пример у Аустрији одомаћила пракса да се савезни канцелари односно лидери водећих странака не кандидују за председника и поред уставне норме која му дају широка овлашћења, у Финској то у досадашња три председничка изборна циклуса није био случај. Халоненова је из обе трке за председника државе схватила да је председничка функција у Финској ствар престижа и круна у политичкој каријери, и ако је неко пре тога био (или јесте у тренутку кандидовања за шефа државе) премијер. По начину владавине првог директно изабраног председника по ступању на снагу устава одређене државе, може се приступити анализи политичке праксе, а у овом конкретном случају приближити давању одговора да ли је садашњи систем власти у Финској полупредседнички или парламентарни. Ако оцењујемо председничке мандате Тарје Халонен, они су вршени и по слову и по духу Устава. Потпуно је прихваћено као нова реалност улоге шефа државе од прве председнице да се не може мешати у именовање премијера, активну улогу у економској политици Владе или одређена именовања високих финских званичника, које је по пређашњим уставним нормама председник могао да чини. По ауторима који сматрају да је Финска и даље пример полупредседничког система, „управо председништво Тарје Халонен репрезентује нову поделу политичке моћи али и поред многих реформи којима су смањена председничка овлашћења, председник остаје значајан фактор финске политике. Изабрана на мандатни период од шест година са не само симболичним овлашћењима, Халонен је репрезентовала стабилну политичку фигуру изнад партијске политике и уживала широку јавну подршку као шеф државе Финске. Чак више, њено искуство као министра спољних послова од пет година, дозволило јој је да буде дубоко укључена у процес креирања спољне политике као председник. Док је углавном била маргинализована у процесу политичког одлучивања на домаћем нивоу, председништво Халоненове открило је да је председник још увек релевантан политички фактор. Примера ради, овлашћење да номинује одређене јавне званичнике чврсто остају у рукама председника. У две ситуације, председница Халонен, је била у прилици да именује кандидате које је подржавала у руководство Банке Финске, и поред противљења кабинета.“⁴⁴⁵ Недовољна јасноћа норми последњег финског Устава у погледу неспорног руководства у спољној политици, али и одлука Халоненове довела је до тога да на ЕУ самитима шефова држава и влада у име Финске представници буду и шеф државе и председник Владе. То је резултирало како се у Финској каже до „такозваног проблема два стола за ручавање.“ У већини чланица

⁴⁴⁵ M. Carrier, *Flexible institutional designs and executive politics in semi-presidential european regimes*, School of Government and Public Policy, The University of Arizona, PhD thesis, 2010, pp.134-135

Европске уније, представљање на самитима ЕУ је препуштено, у складу са важећим нормама уставних система тих држава, премијерима, са значајним изузетком Француске, па је овај проблем „два стола“ у финском контексту био несвојствен, да једну државу у европским пословима репрезентују два представника, две главе извршне власти. Овај проблем је дошао до изражаја на почетку председниковања Тарје Халонен. Иако је била лојални министар спољних послова у Влади Павао Липонена, као шеф државе Халоненова није хтела да се одрекне прерогатива у спољној политици, који јој по Уставу припадају. Њене спољнополитичке ставове у погледу односа у самој Европској унији, уласка у НАТО савез, безбедносној материји делио је и њен наследник на челу министарства спољних послова, такође социјалдемократа Јрки Туомиоја (Tuomioja). Тако су у јавности у прве две године мандата председнице Халонен, биле видљиве разлике између шефа државе и министра спољних послова с једне стране као „нордијских социјалдемократа“ и премијера Липонена с друге стране, као ближег немачкој социјалдемократији. Премијер Липонен је имао више подршке на десном спектру политичке сцене за политику у европским пословима, него међу социјалдемократама. Његова политика је посматрана као више европска, а мање финска. Спољна политика Халоненове је добијала боље оцене од грађана. „У том смислу може се закључити, да је Липоненова политика европских интеграција почивала на уставном мандату а да је линија Халоненове имала већу политичку подршку. Дуалистичка структура новог Устава у спољнополитичком одлучивању отуда омогућава и премијеру и председнику да креирају спољнополитички профил по свом нахођењу.“⁴⁴⁶ Фински писац Антола је указујући још за време мандата председника Ахтисарија, када је Финска постала чланица Европске уније, да Финска има две врсте различитих спољних политика. Председникова спољна политика се базира више на контактима са великим силама и личној дипломатији. Заузврат спољна политика премијера се фокусира на европским институцијама и европским интеграцијама.⁴⁴⁷ Да се председник пита у спољној политици, посебно око круцијалних безбедносних и војних питања остало је као нешто што вуче корене из предходно важећег система уставних норми и доминантно важеће праксе. Сада су овлашћења финског шефа државе дефицитарнија у односу на предходно уставно решење али никако занемарљива, што се и видело у току два мандата Тарје Халонен. Халоненову је на челу Финске заменио 2012 Саули Нинисто искусан политичар⁴⁴⁸ из редова Партије националне коалиције. Почетак његовог мандата обележен је поклапањем политичких боја премијера и председника. Премијер је доласком Ниниста на место шефа државе био Јрки Катаинен уједно и вођа партије чији је лидер својевремено и Нинисто био. Прве три године мандата Ниниста (2012-2015) поново обележавају сложени односи са источним суседом, сада све моћнијом, Руском федерацијом. Та сложеност је условљена украјнском кризом – слободно се може

⁴⁴⁶ Т., Fosberg, *One Foreign Policy or Two? Finland's New Constitution and European Policies of Tarja Halonen and Paavo Lipponen*, Northern Dimensions, 2001, p.10

⁴⁴⁷ Е., Antola, *Suomen kahdenlainen EU-ulkopolitiikka*, Helsingin Sanomat, 28 May, 1999, наведено према: Т., Fosberg, op.cit.p.5

⁴⁴⁸ Саули Нинисто, по основном образовању правник као и његова предходница Тарја Халонен, први је председник Финске из редова Партије националне коалиције (финских конзервативаца), од кад је Јухо Кусти Паскиви, престао да обавља ту функцију 1956. Нинисто је био противкандидат Халоненовој на изборима за председника 2006, које је у другом кругу изгубио. У две владе Павао Липонена обављао је прво функцију министра правде, затим човека број 2 у Влади – заменика премијера, а са том функцијом вршио је дужност пуних седам година министра финансија, две године дуже него што је био вицепремијер, да би пре избора за шефа државе обављао дужност спикера Едускунте.

рећи грађанским ратом, коме је предходила анексија Крима а Нинисто је осудио. Усложњавање односа на релацији Сједињене Америчке Државе, Европска унија – Руска федерација, који имају црте хладноратовске ере, финског шефа државе могу да помере ка улози коју су председници Финске имали после II светског рата све до 2000 године управо у спољнополитичком одлучивању. Тако је Нинисто у фебруару 2013, у посети председнику Руске Федерације Владимиру Путину, чији је превасходна сврха била промовисање спољнотрговинске сарадње, успео да вешто избегне дотицање осетљивих питања у односима Финске – Русје поготову око уласка у НАТО. Шеф финске државе, је у маниру својих предходника, Пасикивиа и Кеконена као домаћин руском шефу дипломатије Лаврову истакао да се Запад и Русија требају фокусирати на смањењу тензија и све више разумевању између Европе и Русије. Нинисто Финску види као посредника између Европе и Русије али посебно наглашавајући „да конфликт у Украјни генерише дебату у Финској око њене безбедносне политике. Битно је да председник Путин разуме позицију Финске у вези са дебатом око уласка у НАТО. Финска прихвата да Русија ради на проналажењу решења за акутни конфликт у Украјни, али да је потребно да уради више на томе.“⁴⁴⁹

II.2.2.3. Правна природа организације извршне власти на основу Устава Финске од 2000. године

У теоријским радовима посвећеним полупредседничким системима углавном међу писцима који се сматрају припадницима минималистичког правца, чији је родоначелник Роберт Елци, фински режим организације извршне власти и на основу Устава од 2000, и даље се сврстава у полупредседничке режиме. На основу минималистичке дефиниције полупредседнички режим је онај систем уставних норми којим је нормиран непосредан избор шефа државе уз постојање владе одговорне легислативи. Тако Елци Финску и на основу важећих уставних норми види као један од полупредседничких режима са „балансом председничких и премијерских овлашћења“. „Знатан број слободних полупредседничких режима има дата значајна овлашћења како за председника тако и за премијера а проживљавају понекад продужене периоде политичке кохабитације. У неким од ових земаља – Бугарска, Капе Верде, Хрватска, Финска, Литванија и Пољска, премијер је примарни доносилац одлука, док председник има овлашћења да интервенише или повремено или у једној или више спорадичних области политике, углавном спољна политика и одбрана.“⁴⁵⁰ У српској теорији уставног права примећено је да сем заговорника, односно теоретичара минималистичког правца, „нема озбиљнијих који Финску и по Уставу из 2000. сврставају у категорију полупредседничких система.“ Сматра се да је очигледно да сужавањем председничких овлашћења није исказана замисао уставотворца „да од председника створи активну власт у оквиру егzekутиве. У прилог тој тези може се навести дотадашњи политички процес парламентаризовања финског система власти који је доношењем новог Устава коначно закључен. Несумњиво је да ће се и политичка пракса Финске кретати већ започетом стазом парламентаризма у коме је шефу државе остављено обављање искључиво протоколарних функција. Због свега изреченог, новоуспостављени систем власти у Финској не може се сврстати у категорију

⁴⁴⁹ *Russia Warns Sweden and Finland Against NATO Membership*, jun 2014, www.defensenews.com; приступљено, 14. 9. 2015

⁴⁵⁰ R., Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme*, Journal of Democracy, Volume 16, Number 3, July 2005, p.107

полупредседничких система.⁴⁵¹ Од појединих аутора из руске теорије уставног права могу се прочитати унеколико другачија запажања. Тако Олег Зазнаев, сматра да присуство свеопштих избора и неколико значајних овлашћења која поседује председник, разликују Финску од других класичних парламентарних система. По мишљењу овог руског теоретичара (што је тачно), директан избор шефа државе даје потпуно другачији легитимитет од избора председника у парламенту или од стране другог специјалног тела. „Додељивање председнику низа „јаких“ овлашћења спречава његово претварање у церемонијалну фигуру, какав је обично шеф државе у парламентарним системима. То значи да иако је Финска можда и далеко отишла од „чистог“ полупрезиденцијализма, она га ипак није до краја „напустила“. Зато предлажем да се нови режим те земље сматра мешовитим и да се одређује као парламентаризовани полупредседнички систем.“⁴⁵² Мишљење овог руског писца се наслања на схватања финских аутора Ноисиинена и Палохеима о истој теми, оно је у ствари њихова модификација. Анализирајући актуелни систем власти у Финској Ноисиинен примећује да се он не може сматрати „чистим“⁴⁵³ полупредседничким системом. Палохеимо тај систем назива „близу парламентарним.“⁴⁵⁴ На послетку, закључак који се намеће проистекао из анализе система власти у Финској, указује да је овај систем посебно на основу политичке праксе парламентарни, а да је уставним нормама остављен простор, да се може десити да политички живот добије „ново полупредседничко лице“. Међутим, чини нам се а имајући у виду страначку констелацију, да чак и ако би за будућег шефа државе у даљој будућности био изабран неспорни лидер неке од водећих странака, председнички донети у свакодневним политичким процесима били би ограничени. Прво врло је тешко замислити да би се страначка сцена биполаризовала на председничку већину и пол супротан тој већини – табор јединствене опозиције, па да је председник фактички и шеф владе. Друго, више је замисливо да одређени председнички прерогативи више добију на значају због промене околности у међународним односима, дакле у спољној политици могуће је да шеф државе поново постане диригент. Ту се мисли пре свега, на односе са поново моћним источним суседом – сукцесором СССР-а – Руском федерацијом. Дакле правна природа, а посебно политичка карактерологија уставно-политичког система савремене Финске, указује да је реч о парламентарном систему, који би под специфичним околностима могао бар у посебној сфери спољнополитичког одлучивања, да наликује на полупредседнички режим.

II.3. Аустријски полупредседнички систем на основу уставних норми и парламентаризам у политичкој пракси

II.3.1. Уставотворство у Аустрији после распада Хабсбуршке монархије и рођења Републике

Крај I светског рата означио је за поједине земље Европе ново конституционално уређење, али и преуређење политичке карте старог континента у виду стварања нових држава. Видели смо да је такав случај био са Вајмарском Немачком, а распадом

⁴⁵¹ Д., Симовић, *op.cit.* стр.173

⁴⁵² О., И., Зазнаев, *op.cit.* стр. 109

⁴⁵³ J., Noisiainen, *op.cit.* p.108

⁴⁵⁴ Н., Paloheimo, *The rising power of prime minister in Finland*, Scandinavian Political Studies, Vol.26, No 3/2003, p. 240

Хабсбуршке монархије формиране су из њеног састава друге мање државе и у геополитичком смислу, знатно мање утицајне. Једна од њих, била је и Аустрија. У овој земљи, отворено је питање доношења Устава. Као и у случајевима друга два историјска примера полупредседничких система (Вајмарске Немачке и Финске) који су обрађени у овом штиву, тако је и у Аустрији од стране две водеће политичке опције постојало размимоилажење око предмета *materie constitutionis*. За тему овог рада, искрсава као релевантно спорење Социјалдемократске радничке партије и Хришћанскосоцијалне партије у вези са уставним положајем шефа државе. Социјалдемократе су имајући у виду јаку ауторитарну традицију и потребе прекида са таквим негативним тенденцијама из прошлости, били за конституисање више церемонијалне позиције председника Републике. Водећа странка левице, залагала се за фузионисање у једном истом органу у ствари две функције. По њиховом науму председник будућег парламента, дакле први човек легислативе, требало је да обавља и функцију инокосног органа унутар егзекутиве – шефа државе. „Апсолутну су предност давали парламенту и хтјели су као реакцију на власт монарха коју су осјећали као репресивну владавину – поставити државног поглавара који би овисио о парламенту.“⁴⁵⁵ Хришћанскосоцијална политичка опција, сматрала је да је уставни рецепт за делотворну егзекутиву, јак шеф државе. Иза тога се крио конкретан политички улог у спречавању надируће снаге левице. Изнађено је компромисно решење, а то је избор председника у парламенту, који има искључиво протоколарна овлашћења. Тако је према иницијалној одредби Устава Аустрије из 1920., шеф државе био фигура у политичком животу без утицаја на формирање Владе и права на распуштање законодавног тела, уз могућност обнављања четворогодишњег мандата. Компромис око положаја државног поглавара био је више по вољи социјалдемократима. Улога коју је шеф државе играо на политичкој позорници, била је мета оспоравања и критика политичара са десног политичког пола. На аустријском примеру може се рећи, да нужда основни закон мења. Наиме 1929, под утицајем банкарске стечајне кризе у једној значајној финансијској организацији и два неуспешна покушаја формирања Владе, аустријски социјалдемократи на крају су се сложили са социјалхришћанима да је неопходна ревизија Устава, у правцу јачања положаја шефа државе. Такав реформски конституционални захват у теорији је оцењен, што ћемо видети, као један недемократски елемент у Уставу. Дакле, начин на који је дошло до промене Устава а у вези са непосредним избором шефа државе и уједно уставноправно ојачање његових прерогатива, посматрано посебно са историјске дистанце у политиколошкој теорији у Аустрији наилази на оштре критике. Примећено је да је начело политичке демократије, и страначко-државни плурализам у I Републици био у вези своје егзистенције у политичкој пракси под знаком питања. „Расправа о демократији у то је вријеме била изложена снажним нападањима регресивних корпоративистичких и ауторитативних концепција. Антидемократска настојања 20-их су се година учестало усмјеравала против страначко-државног парламентаризма, против »страначке владавине«, појам који је на примјер, често рабио кршћанско-социјални савезни канцелар Зајпел (Seipel) (1930.). Међу осталим и због притиска фашистичких бранитељских удруга, савезни је Устав новелиран тако да је ојачан његов аутократски елемент тј. Савезни предсједник добио је на већем значају насупрот парламенту: од сада га је бирало

⁴⁵⁵ Н., G., Heinrich, M., Welan, *Savezni Predsjednik : Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str.198

пучанство, а добио је и знатно проширене надлежности.⁴⁵⁶ Дакле „установљен је непосредан избор шефа државе што је, уосталом, и основна претпоставка за постојање полупредседничког система.“⁴⁵⁷ Већинска пажња с обзиром на тему рада, усмерена је на уставне одредбе (пре свега, али и не само) у вези са положајем шефа државе.

II.3.2. Организација власти после промене Устава Аустрије од 1929. године

II.3.2.1. Положај Савезног председника

Основне норме о Савезном председнику у Уставу Аустрије, коме је поред Владе поверена извршна власт предвиђене су члановима 60-68. Међутим одредбе о овлашћењима председника налазе се и у осталим деловима Устава, у вези са положајем других органа који су уставна категорија, са којима се председник налази у институционалним релацијама. Избор Савезног председника је поверен грађанима на општим и тајним изборима.⁴⁵⁸ Шеф државе се бира на период од шест година и исто лице може још једном бити бирано. Други мандат се може искористити само као узастопан. За избор председника у првом кругу неопходно је да победнички кандидат освоји више од половине валидних гласова.⁴⁵⁹ Други круг се одржава у оној ситуацији када ни један од два кандидата (са највише освојених гласова) није добио потребну већину у првом кругу. Већина аустријских председничких избора почев од 1951, када је било прво одмеравање политичких снага на непосредном бирању имала је свој коначни исход у првом кругу.⁴⁶⁰ Пасивно бирачко право за избор председника, поштрено је у односу на активно и износи 35 година живота. Уколико је за председника предложен само један кандидат, избори се одржавају као референдум. Оно што је промакло вајмарском уставотворцу није аустријском, па да би се уставно зацементирао републикански облик владавине, прописана је експлицитна забрана члановима династичких породица које су владале Аустријом, да буду бирани за председника. Новоизабрани председник заклетву полаже за ту прилику пред сазваном Савезном скупштином (заједничка седница оба дома – Националног и Савезног већа)⁴⁶¹. „Како Устав ћути у овој материји, у литератури се претпоставља да председник не може да поднесе оставку, што је вероватно један од разлога зашто је Валдхајм служио пун мандат, и поред тога што је његова позиција из

⁴⁵⁶ К., Ucakar, *Ustav – povjest i načela*, u: *Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str.86

⁴⁵⁷ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет у Београду, Ј.П. Службени гласник, Београд, 2008, стр.174

⁴⁵⁸ У теорији је наведено да земље чланице Аустрије – федералне јединице, могу да организују изборе на својој територији као обавезне што су као „право Тирол и Форарлберг искористили“.

⁴⁵⁹ Детаљне одредбе о избору аустријског шефа државе, регулисане су Законом о избору Савезног председника (*Bundespräsidentenwahlgesetz*) из 1971.

⁴⁶⁰ До сада су аустријски председнички избори три пута били двокружни. Први пут 1951., кад су одржани први непосредни избори за председника и на којима је победио социјалдемократски кандидат Теодор Кернер (Körner), 1986., када је изабран представник Народне странке Аустрије, Курт Валдхајм (Waldheim) и 1992., када је изабран такође члан исте странке, Томас Клестил (Klestil). Занимљиво је приметити да је у првом кругу председничких избора Клестил био другопласирани кандидат. За гласање у другом кругу избора Јерг Хајдер, председник Слободњачке странке Аустрије, позвао је бираче странке да гласају за Клестила. Дакле, управо онај Хајдер, против чијег уласка у Савезну владу (2000. године) ће највише бити председник Клестил.

⁴⁶¹ Видети члан 62 Устава Аустрије

међународне перспективе била отежана.⁴⁶² Не слажемо се са оваквим мишљењем, јер оставку чак и кад устав одређене државе не регулише као своју категорију, треба посматрати као изразито лични чин, на које појединац мора да има право, које је такорећи његово природно право. Устав Аустрије, додуше говори о замењивању Савезног председника од стране Савезног канцелара због привремене немогућности да врши функцију⁴⁶³, на пример због болести. Да ли би то требало да значи да председник који није смењен а дуже је болестан, не може да поднесе оставку односно сматра да се огрешио о неку моралну норму, не би самоиницијативно могао да се повуче са функције? Одговор би требао да буде потврдан, а не негативан.

Одговорност аустријског шефа државе у политичком смислу остварује се опозивом на референдуму. Како је новела Устава из 1929., предвидела непосредан избор председника, постоје разлози да председник управо пре истека мандата одговара пред онима који су га изабрали – бирачима. Можемо рећи да постоји предходна политичка одговорност председника за вршење надлежности по слову Устава Савезној скупштини, али као што видимо ово законодавно тело каје се састоји од Националног и Савезног већа, не доноси коначну одлуку о политичкој одговорности шефа државе. Дакле заједничка седница оба дома сазива се, на захтев Националног већа. За ту прилику сазива је Савезни канцелар. То је једини случај, када је први човек Савезне владе надлежан, да сазове Савезну скупштину. Разлог постојања надлежности Савезног канцелара лежи у чињеници, да се опозив покреће против Савезног председника. У осталим ситуацијама Савезну скупштину овлашћен је, да сазове шеф државе.⁴⁶⁴ Иначе за доношење одлуке о покретању опозива против Савезног председника, неопходно је присуство већине посланика Националног већа, као и двотрећинска већина гласалих. Ако на референдуму не успе опозив шефа државе, то за последицу има распуштање Националног већа. Поред овог вида одговорности шефа државе који је по својој природи политичка и има узор у вајмарском уставном обрзцу, аустријски Устав познаје државноправну одговорност која је својствена германском правном кругу,⁴⁶⁵ као и кривичноправну одговорност Савезног председника. Сви поступци чији је основ одговорности правне природе, одвијају се пред Уставним судом. Основ државноправне одговорности има субјективну и објективну страну. Објективна страна одговорности огледа се у кршењу само савезног Устава (а не и устава

⁴⁶² L., Prakke, *The Republic of Austria* (translated, K., Starsmore), in: *Constitutional Law of 15 EU Member States* (L., Prakke, C., Kortmann, eds.), Kluwer, Deventer, 2004, p. 23

⁴⁶³ Уставни амандман из 1977., предвиђа изузетак од правила да Савезни канцелар замењује Савезног председника. Наиме „ако председничка неспособност за вршење дужности траје дуже од 20 дана, ила ако умре у току вршења дужности, или ако је покренута процедура опозива путем референдума, тројца председника Националног већа, као колегијално тело преузима председникове функције. Чланови овог колективног тела одлучују већински.“ - W., C., Müller, *Austria*, in: *Semi-presidentialism in Europe* (ed., R., Elgie), Oxford University Press, 1999, p. 28

⁴⁶⁴ Видети чланове 38 и 39 Устава Аустрије

⁴⁶⁵ На питање о правној природи државноправне одговорности, одговор треба потражити у њеном поређењу са кривичноправном одговорношћу. Круцијална разлика између кривичноправне одговорности и државноправне, у аустријском уставном систему, је у надлежности врсте суда. За кривичну је надлежан редован суд а за државноправну што је у ствари немачки назив за уставноправну одговорност, надлежан је највиши суд. Кривичноправна одговорност је, што се тиче вредности које су њом заштићене, озбиљнија, а захтев за гоњење који стиже парламенту од правосудних органа, може бити одобрен од слабије парламентарне већине. Ако законодавно тело сматра да треба покренути поступак, од политизације, председник је заштићен путем строжије већине која се тражи за процесуирање, али и угледом самог суда који спроводи поступак против председника а који има ауторитет високе стручности као највиши форум.

земаља – федералних јединица и федералних закона). Субјективна страна одговорности подразумева постојање умишљаја, неvezано од степена. Основ државноправне одговорности може бити и само кршење Устава⁴⁶⁶ са намером. Иначе поступак коме је циљ да се утврди одговорност Савезног председника за кршење Устава, спроводи се пред Уставним судом. Неналажење Уставног суда да постоји одговорност шефа државе, не доводи ни до каквих негативних последица по скупштину, за разлику од негативног одговора бирача на референдуму коме је предмет политичка одговорност Савезног председника, што за последицу има распуштање Савезног већа. Уколико Уставни суд утврди да је тужба коју је поднела Савезна скупштина против Савезног председника због повреде Устава основана, тада је главна последица губитак функције. Уставни суд може досудити привремени губитак политичких права,⁴⁶⁷ уколико постоје „нарочито тешке околности.“ Политичким правима (у овом смислу) по аустријском писцу Шамбеку (Schambeck) подразумевају се она права којима се омогућава легалан утицај на доношење одлука и стварање државне воље. Ту је посебно реч, о изборним правима.⁴⁶⁸ Кривична одговорност Савезног председника може бити остварена на два начина у зависности да ли о њеном постојању одлучује редовни или Уставни суд. Савезна скупштина одлучује о процесном имунитету а који ужива шеф државе. Орган надлежан за кривично гоњење Националном већу подноси захтев. Овај Доњи дом аустријског парламента одлучује, да ли ће захтев за одобрење кривичног гоњења бити предмет расправе Савезне скупштине. Ако Национално веће одлучи да Савезна скупштина треба да се бави тим питањем, Савезну скупштину сазива Савезни канцелар која доноси коначну одлуку о имунитету.⁴⁶⁹ Предмет процесног имунитета су кривична дела која су учињена ван обављања функције. Кривично дело Савезног председника учињено у току обављања функције, нема за последицу његову имунитетску заштиту, већ шеф државе ужива одређене судске привилегије. Предвиђена је искључива надлежност Уставног суда за дела учињена у вези са вршењем функције.⁴⁷⁰ Поступци опозива у Аустрији до сада су се водили само против гувернера федералних јединица. Наиме кривичноправна и државноправна али не политичка одговорност – референдумски опозив, Савезног председника за време два периода важења аустријског Устава од 1920 до 1934 и од 1945 до данас нису остварене у пракси. Оне су за сада, остале само уставна могућност.

Аустријски председник располаже различитим овлашћењима, од оних која су својствена шефу државе у парламентарном систему, до прерогатива која му дају значајну мисију у политичким процесима. У сфери међународних односа, аустријски шеф државе представља Републику у иностранству, прима и акредитује дипломатске представнике и закључује међународне уговоре. Члан 65 став 1. аустријског Устава прописује да осим изузетака регулисаних чланом 16. став 1. и чланом 50, Савезни председник може, у вези са закључењем међународних уговора, да да налог да се они изврше у форми уредби. Наредним ставом истог члана регулисана су председникова права у погледу именовања

⁴⁶⁶ Видети члан 142, ставови 1 и 2 Устава Аустрије

⁴⁶⁷ Видети члан 142, став 4 Устава Аустрије

⁴⁶⁸ Више о томе: Н., Schambeck, *Regierung und Kontrolle in Österreich*, Duncker & Humboldt, Berlin, 1997, s.79-80

⁴⁶⁹ Члан 63 Устава Аустрије

⁴⁷⁰ Ако је пред редовним судом против Савезног председника покренута истрага, предмет ће преузети Уставни суд. Овај суд када одлучује о кривичној одговорности, овлашћен је да примењује материјално и кривичнопроцено право и изриче санкције.

федералних⁴⁷¹ и цивилних војних службеника, установљавања и додељивања службених титула, могућности да даје помиловања и права да на захтев, родитеља проглашава ванбрачну децу за брачну. Такође посебним законима предвиђено је у којој мери председник има могућност да даје почасне привилегије и пензије.⁴⁷² Одредбом члана 66 став 1 Устава Аустрије предвиђено је да Савезни председник може своја права именовања (одређених федералних службеника) да пренесе на овлашћене чланове Савезне владе. Савезни председник надлежан је да овласти Савезну владу, или неке од њених чланова, на закључивање међународних уговора.⁴⁷³ Премапотпис је категорија Устава. Ова установа је нормирана чланом 67, па је регулисано да сви акти Савезног председника који се доносе на предлог Савезне владе или надлежног министра, осим ако Уставом није другачије предвиђено, подлежу премапотпису. У делу Устава (члан 79-81) коме је предмет регулисања Савезна војска, наведено је да је Врховни командант Савезне војске Савезни председник.⁴⁷⁴ Устав у делу посвећеном Савезној влади, установљава право Савезног председника да именује Савезног канцелара, а на његов предлог и остале чланове Владе. Реч је како наводе Хајнрих (Heinrich) и Велан (Welan) о наважнијем унутарполитичком чину Савезног председника: „Теоретски, савезни председник има одријешене руке у својој одлуци. Путем уставним правом предвиђеног везања именованог за повјерење Националног вијећа, Савезни је председник у пракси присиљен на то да именује побједничког кандидата из избора за Национално вијеће. Савезни председник у теорији је још слободнији када жели разријешити Савезног канцелара и распустити цјелокупну Савезну владу, јер овдје – за разлику од готово свих других аката – може дјеловати без приједлога Савезне владе тј. без супотписа. Међутим у пракси се још није догодио такав случај.“⁴⁷⁵ Уставна норма која говори о двострукој одговорности Владе и Савезном председнику и Националном већу, можемо рећи има једносмерну примену. Одговорност Владе се остварује у пракси пред Националним већем. Аустријски шеф државе има и

⁴⁷¹ Такође Савезни председник има још нека важна овлашћења: да одбаци предлог за именовање или смени савезне министре и државне подсекретаре (чланови 70, 74, 78); да даје техничке директиве савезним министрима у појединим питањима која спадају у надлежност савезног канцелара (чл.77,ст.3); да овласти Савезног министра или високог државног службеника да замењује другог Савезног министра који је привремено спречен да врши своје дужности (чл.73); именује прелазну Владу или вршиоца дужности Савезног министра (чл.71); пред Савезним председником заклетву полажу гувернери федералних јединица (чл.101); овлашћен је да премести седиште највиших федералних власти из Беча на неку другу локацију у оквиру федералне територије за време трајања ванредних околности (чл.52); сазива Савезну скупштину на локацији на савезној територији ван Беча за време трајања ванредних околности (чл. 25, ст.2); распушта парламенте федералних јединица (чл.100, ст. 1); именује судије (чл.86, ст. 1); пред Савезним председником заклетву полаже председник Ревизионог суда (чл.122, ст.4); именује званичнике Ревизионог суда и даје им званичне титуле (чл.125,ст.1); именује чланове Управног суда (чл.134, ст. 2); на основу члана 2 Закона о Управном суду пред Савезним председником заклетву полажу председник и потпредседник Управног суда; именује чланове Уставног суда (чл.147,ст. 2); пред Савезним председником заклетву полажу председник и потпредседник Уставног суда (чл.147,ст. 2); пред Савезним председником заклетву чланову чланови Одбора Омбудсмана (чл.148 (r2)); именује званичнике омбудсманског одбора и установљава њихове службене титуле (чл.148 (x1)); поред тога што сазива Национално веће (чланови: 27, ст. 2, 28, ст.1 и 2, 70 ст.3) и затвара седнице Националног већа (чл.28 ст.3), сазива и Савезно веће (чл. 39, ст.1); расписује референдум који ће бити одржан а чији је предмет неки законски акт (чланови:43, 44, 46 ст.3.); задужен је и да обезбеди спровођење пресуда Уставног суда (чл.142, ст.2);

⁴⁷² Видети члан 65, став 3 Устава Аустрије

⁴⁷³ Видети члан 66, став 2 Устава Аустрије

⁴⁷⁴ Видети члан 80 Устава Аустрије

⁴⁷⁵ Н.,G., Heinrich, M.,Welan, op.cit.str.203-204

значајна права, у односу према законодавној власти. Тако Савезни председник, једном годишње сазива Доњи дом – Национално веће у редовно заседање (које траје по правилу од 15. септембра текуће до 15. јула наредне године). Шеф државе има право сазивања и ванредних седница Националног већа. Председникова је обавеза да у ванредно заседање сазове овај дом, ако је поднет захтев Савезне владе или најмање једне трећине чланова Националног већа. За коришћење права сазивања Националног већа, шефу државе није потребан премапотпис Савезног канцелара. Савезни председник може да посегне за дисолуцијом, уз уставно ограничење да то право може да користи само једном из истих разлога. Промулгација савезних закона на основу члана 47 Устава Аустрије у надлежности је шефа државе. Савезни председник на основу уставних норми располаже и ванредним прерогативима. Тако државни поглавар на предлог друге главе егzekутиве – аустријске Савезне владе овлашћен је да доноси привремене уредбе. Реч је о општим подзаконским правним актима којима се мењају закони, с циљем да би се спречила очигледна непоправљива штета по опште интересе. Привремене уредбе се доносе само у ситуацији када Национално веће није у заседању, односно није у могућности да се састане. У циљу да се спрече могуће злоупотребе изузетних овлашћења аустријски уставотворац је предвидео да Влада, предлог за доношење привремених уредби подноси уз сагласност Сталног пододбора, који се формира од стране Главног одбора Националног већа. Уредбе које су донете као последица коришћења ванредних председничких овлашћења у стању државне нужде – привремене уредбе подносе се Националном већу, које је у обавези да се сазове у року од један до осам дана од дана достављања. Доњем дому парламента Устав је оставио као право, да изабере једну од две могућности: или да донесе у року од четири недеље закон који супституше привремену уредбу, или да тражи од Савезне владе да стави ван снаге предметну уредбу.

III.3.2.2. Положај Савезне владе и Савезног канцелара

Управни послови поверени су сем председнику Републике и другој „активнијој“ глави извршне власти - Савезној влади односно Савезном канцелару, Вицеканцелару и другим савезним министрима.⁴⁷⁶ Кворум за одлучивање на седницама Савезне владе јесте присуство најмање половине њених чланова. Као на пример и у Србији, тако и у Аустрији, број савезних министара, односно надлежности министарстава подробно се регулишу законским путем. Аустријска Влада је по свом карактеру мешовита, с обзиром да се од чланова Владе не захтева да припадају Доњем дому парламента, али ако су министри уједно и чланови Националног већа нису у обавези да поднесу оставку на чланство у законодавном телу, како би могли да врше министарску функцију. Уставотворац је био „далековид“, предвиђајући ситуацију када Савезни председник именује Савезну Владу у периоду када Национално веће не заседа. Тада је Савезни председник, с обзиром да га на то обавезује когентна уставна норма, дужан да у року од недељу дана сазове седницу Националног већа, како би Савезна влада била представљена овом дому аустријске легислативе. Из оваквог уставног решења, произилази да је Савезни председник дужан да води рачуна о саставу парламентарне већине и да за Савезног канцелара именује оно лице које ужива поверење те већине. Одговорност Савезне Владе остварује се искључиво пред Доњим домом. Међутим, одговорност Владе лакше је исходovati него у неким другим уставним системима, с обзиром на решење по коме је за изгласавање неповерења Савезној

⁴⁷⁶ Члан 69 Устава Аустрије

влади, неопходна већина гласалих у присуству само половине чланова Националног већа. Тумачењем овако пројектоване уставне норме, видимо да Савезна влада може да у Националном већу буде оборена, ако јој неповерење изгласа 1/4 плус 1 посланик Националног већа. Уставотворац се оваквим решењем, није трудио да обезбеди политичку чврстину егзекutive. Новоизабрана Савезна влада је обавезна да у року од седам дана Националном већу представи свој програм.⁴⁷⁷ Милер наводи да не долази до облигаторног изгласавања поверења, али Национално веће ову околност и сваку другу повољну итуацију може да искористи за изгласавање неповерења Савезној влади или поједином министру. „Ниједна влада без достатне парламентарне потпоре не би била способна за дјеловање те би само преживљавала. Али у пракси Национално вијеће у правилу не угрожава нити постојање владе нити њезину способност дјеловања. Страначко-државном фузијом парламентарне већине и владе функција надзора углавном је прешла на опорбу, док је потпора владе задатак парламентарне/их фракције/а владајуће/их странке/странака.“⁴⁷⁸ Линије између власти и опозиције у Аустрији, међутим нису биле увек јасно подвучене. Наиме што је била мања разлика у броју посланика који подржавају Владу и оних из редова опозиције, владајућа партија или коалиција представљена министрима у егзекutиви, била је спремнија на компромисе са опозицијом због стабилности своје позиције и припреме за нови изборни циклус, после чијег завршетка се могло очекивати ново мешање коалиционих карата. Чланови Савезне владе могу да се појаве као одговорни носиоци јавне функције пред Уставним судом, у ситуацији када Национално веће поднесе тужбу овом органу против њих, ако сматра да су повредили законске прописе. „Чин позивања пред Уставни суд је политички, али је сама процедура судска.“⁴⁷⁹ Да би била остварена министарска одговорност пред Уставним судом потребно је да за такву одлуку гласа 50% посланика, присутних на пленарној седници односно за то је потреба апсолутна већина свих посланика. Имајући у виду ове захтева није изненађујуће да овај инструмент нема практичан значај у послератном периоду.⁴⁸⁰ Пословником Националног већа и уставном нормом, омогућено је савезним министрима да присуствују расправама у Доњем дому и да у њима учествују.

Истакнуто је да је Савезна влада активнији део извршне власти у Аустрији, што се огледа и кроз поменуто учешће у парламентарном животу. То је закључак који се може извести пре свега из политичке праксе (о чему ће још бити речи), јер се не може занемарити чињеница да је уставотворац за шефа државе резервисао значајна овлашћења. Ипак даља излагања о Савезној влади, наслањају се на примену норми које смо већ навели у политичким процесима. При том, не занемарујемо још један уставно битан нормативан моменат. Наиме чланом 51 Устава предвиђено је, да је Савезна влада у обавези да Националном већу у текућој години предложи буџет за наредну годину. У овом се види монополистички положај Савезне владе, у предлагању једног специфичног закона као што је буџетски. Додуше, то је карактеристика положаја већине влада у парламентарним и појединим, полупредседничким системима. Међутим узимајући у обзир деведесете године XX века и прве две деценије XXI века аустријске владе су коалиционе и управо на питању

⁴⁷⁷ Члан 70 Устава Аустрије

⁴⁷⁸ W.,C., Müller, *Vlada i kabinetски sustav*, u: *Politički sustav Austrije* (priređio :A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str.197

⁴⁷⁹ Више о томе: Н., Schambeck, op.cit.s.72-80

⁴⁸⁰ W.,C., Müller, *Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy in: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*(eds., К., Strom, W., C., Müller, T., Bergman) Oxford University Press, New York, 2006, p.236

буцета, како се у аустријској уставној и политиколошкој литератури наводи, огледа се неопходност координације владине политике, јер се расположива финансијска средства односно јавни приходи, морају сложено поделити. Савезна влада је на аустријској политичкој позорници орган који одређује основне линије националне политике, чији је саставни део и финансијско-економска политика (горе поменуто). Овај ефективни део извршне власти поставља приоритете у вођењу политике, установљава фундаменталне принципе и обавља главну координациону улогу између савезних министарстава. Без обзира на законски признату самосталност савезних министара као шефова појединачних управних ресора, њихова аутономија није толика, да би министар могао у битним политичким одлукама да поступа другачије у односу на вољу Савезне владе. Слика о политичком значају Савезне владе бива употпуњена када се начини преглед позиције Савезног канцелара у политичком систему. Значај Савезног канцелара, појачан је околношћу да је по правилу реч о председнику најјаче странке у коалиционој Влади Аустрије, односно лидеру странке која сама има већину. Било је покушаја да дође до раздвајања функције канцелара и вође странке, како у политици Аустријске народне партије тако и Социјалдемократске (социјалистичке) партије Аустрије и то не тако давно⁴⁸¹. Такви потези до сад нису доводили до установљавања нових политичких односа, већ је и даље актуелна персонална унија тј. председник Владе је и председник, по правилу најјаче странке. Таква позиција Савезног канцелара „далеко надмашује правни положај институционализован према савезном Уставу. У једностраначким владама Савезни канцелар због те персоналне уније фактички добива смјеродавну надлежност која му према Уставу не припада иако се мора напоменути да у том погледу личност и унутарстраначки положај канцелара играју одлучујућу улогу.“⁴⁸² У рукама Савезног канцелара је још уже обликовање, политике Владе и председавање њеним седницама. У вези са формирањем Владе њеном челнику – канцелару је препуштено да предлаже чланове – министре и то у одлучујућој мери. Наравно да треба подвући, Савезни канцелар је приликом одређивања персоналног састава Владе везан односом снага у Националном већу. Највиши степен слободе, канцелар у одабиру министара има у ситуацији формирања једнопартијске Владе. Ако је Влада коалициона а првопласирана партија боље стоји од другопласиране односно млађег партнера у коалицији, а сам канцелар ужива већу подршку јавног мњења од вицеканцелара, ситуација са избором чланова Владе и других високих функционера слична је оној када је Влада партијски хомогена. Треба констатовати истину да су избори за Национално веће уједно прикривени избори за Савезног канцелара, што је тренд президентијализације политике у парламентарним демократијама. Од кандидата за Савезног канцелара, дакле вођа три водеће партије у

⁴⁸¹ Алферд Гузенбауер (Gusenbauer), Савезни канцелар у послератној Аустрији са најкраћим мандатом (од јануара 2007 до децембра 2008) је после подношења оставке на место председника Социјалдемократске партије јуна 2008, као последицу унутарстраначких критика и изражене сумње у његово вођство, препустио место лидера странке министру саобраћаја у његовој Влади Вернеру Фајману (Faumann). Смена на паријском врху, излазак народњака из Гузенбауерове Владе, довела је до замене на месту канцелара, које је после избора припало Фајману. Када је 1986, Савезни канцелар Фред Синовац за сада једине Владе Социјалдемократске партије и Слободњачке странке Аустрије, поднео оставку, на месту Савезног канцелара га је заменио Франц Вранички. Међутим у прве две године канцеларског мандата Враничког није дошло до уније страначке и државне функције, јер је Синовац до 1988, био човек број 1 социјалдемократа. Од 1988 до 1997, односно подношења оставке на функцију канцелара, Вранички је све време био партијски лидер социјалдемократама.

⁴⁸² К., Berchtold, *Vlada, u: Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str.158

Аустрији: Социјалдемократске партије, Аустријске народне партије и Слободњачке партије Аустрије, очекује се да и током кампање за парламентарне изборе понуде програм како ће кординисати делатности егзекутиве. Битна функција Савезног канцелара су управо координативна овлашћења. Ради се о делатности у правцу јединствених политичких генералних смерница, како наводи Клаус Берхтолд (Berchtold) и о изравнавању интересних конфликта унутар егзекутиве. Делотворност координативне функције Савезне владе, у узрочнопоследичној вези је са саставом кабинета. Када је на сцени тзв. Велика коалиција социјалдемократа и народњака, онда коалициони одбор постизборног парламентарног савеза потискује ову функцију првог човека Савезне владе, али не у потпуности. У политички хомогеној Влади ова функција Савезног канцелара долази много више до изражаја. Такође и његова изборна надлежност у одабиру чланова Владе је знатно наглашенија, као на пример и код избора Савезног вицеканцелара. Вицеканцелар је у коалиционим владама Аустрије, али и у једнопартијским и уставно и политички човек број два. Уставом Аустрије је прописано да вицеканцелар у свим функцијама замењује Савезног канцелара. Уставотворац је посебно регулисао да уколико и Савезни канцелар и вицеканцелар су ометени у вршењу функција, Савезни председник тада именује једног члана Савезне владе да представља Савезног канцелара.⁴⁸³ Савезни вицеканцелар се налази по правилу на челу странке, која је млађи коалициони партнер или је високи функционер владајуће странке која је сама формирала Савезну владу. Тако је председник Аустријске народне партије Волфганг Шисел био вицеканцелар и уједно министар спољних послова у владама канцелара Франца Враницког, да би после избора 1999, и ако је Народна странка била трећа по јачини, под специфичним околностима постао и Савезни канцелар. Последње две године (1981-1983) најдужег тринаестогодишњег канцеларства Бруна Крајског у Републици Аустрији, Фред Синовац је био као припадник (такође) Социјалдемократске партије вицеканцелар, да би после демисионирања са функције канцелара од стране Бруна Крајског, истог на том положају заменио.

II.3.2.3. Положај аустријског парламента

Посматрано са временске дистанце аустријски парламентарни живот има историјска оптерећења као што су одређена негативна искуства у његовом развоју, историјско условљена супротност између формалног (легалног) и материјалног (стварног) Устава, односно отпор представничкој демократији. Аустријски аутори (Gerlich; Skottsberg) наводе да се од самог почетка парламентаризам у овој земљи није могао наметнути у потпуности. Примећује се да узроци не леже само у томе што нису постојале сталешке традиције, које су у другим земљама допринеле конституисању савремених представничких скупштина, већ је било релевантних политичких опција у окриљу политичког система, које су у начелу биле против правила парламентарне игре. Царско веће из 1848 које је „даљи предак“ модерног аустријског парламента, постало је како се у литератури примећује жртва неоапсолутизма. „Касније су искуства конституционалне монархије, за коју је типично интезивирање опструкција у посланичком дому, показала заправо само то да се мултинационалном државом не може управљати на парламентарни

⁴⁸³ Члан 69. став 2 Устава Аустрије

начин.⁴⁸⁴ Уз смрт Хабсбуршке монархије, велике су наде при рођењу I Аустријске Републике полагане у парламентаризам, али су оне изневерене 1933, приликом такозваног „самоискључивања“ Националног већа и доношења ауторитарног Устава из 1934. Ауторитарна аустријска држава (1934-1938) и националсоцијализам (1938-1945) нису били ни мало плодно тле за развој парламентарних установа, управо супротно ова два ауторитарна и тоталитарна политичка система, у потпуности су дезавуисали односно уништили парламентарне институције. После успостављања II Аустријске Републике и ступања на политичку позорницу коалиционог режима, парламентаризам је имао ограничене развојне могућности, јер обе партије које су биле у коалицији, Социјалдемократска партија Аустрије и Аустријска народна такорећи су покривале целокупан изборни преференцијал, па и није било јаке опозиције која би инструментима парламентарне контроле унела активизам у парламентарни живот. Аустрија је имала систем двопартијске Владе, када је до 1966. практиковала Велику коалицију како примећује Ђовани Сартори⁴⁸⁵ а не двопартијски систем где је најјача странка на власти а друга по јачини странка у опозицији. „Ако га помно промотримо, парламентарни је начин владања тек 1966. године, пријелазом с конкордацијског на конкурентски режим, доживео своје пуно признање. Након измјене владе 1970./1971. а можда већ и прије, с одређеном сигурношћу се могло устврдити да унутар државе не постоје мјеродавне политичке снаге које би сумњале у парламентаризам.“⁴⁸⁶ Функције парламента су више заживеле од кад је и сам двопартијски систем освежен трансформацијом, из коалиције социјалдемократа и народњака у њихове односе власт-опозиција. Од кад Слободњачка партија почиње да осваја што релевантнији број гласова социјалдемократско-народна коалиција у Влади има релевантну опозицију данас у парламенту, са већом могућношћу контроле путем инструмената парламентарног права, односно остварења парламентарних функција у ширем обиму. Петер Герлих (Gerlich) одговара, од чега се у појединостима у аустријском парламентарном праву састоје функције легислативе? Наведени писац сматра да је целисходно разликовати, три функције парламента. Манифестне функције народног заступништва се односе на законодавство на једној страни, а с друге стране на надзор спровођења закона и на креативне функције, које се налазе у односу са спровођењем – партиципација у избору или исказивању неповерења кроз опозив других органа. Секундарним функцијама се додаје тзв. конкорданција а други назив за ову реч је тежња за успостављањем консензуса у парламенту као и функција публикувања – обавеза парламента да битне одлуке буду доступне јавности и евентуално јавној критици. И наредне као и предходне функције наравно не односе се само на аустријско представничко тело, већ и на друге легислативе које се у овом раду анализирају у њиховом односу са извршном влашћу. Наиме парламент има функцију „специфиче образовне институције“ за млађе генерације политичара пре чланства у егзекутивним органима. Млађи политичари (наравно и они који не желе да буду део извршне власти) – парламентарци а будући чланови владе, док су посланици остварују још једну функцију парламента. Ради се о промовисњу конкретних бирачких интереса односно посредовање између центра и периферије политичког система, а то су ипак федералне јединице.

⁴⁸⁴ P., Gerlich, *Funkcije parlamenta*, u: *Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str.120

⁴⁸⁵ G., Sartori, *A Typology of party systems in: The West European Party System* (ed. P.,Mair), Oxford University Press, 1990, p.340

⁴⁸⁶ P., Gerlich, op.cit.str.121

С обзиром да је Аустрија федерална држава, аустријски парламент је бикамералне структуре, односно сложени карактер државе, условио је дводомно представништво. Народно представништво се састоји од поменутог Националног већа – Доњег дома и Савезног већа Горњег дома. Чланом 24 Устава се наводи да законодавство у Федерацији заједно извршавају Национално и Савезно веће. Но ова два дома немају равноправно партнерство у уставној структури. Уставно и законски законодавна надлежност Савезног већа је сужена, па је и Ханс Келзен упозорио на то да формулација како Национално веће „заједно са Савезним већем извршава законодавну функцију мора мора бити оцењена као збуњујућа.“⁴⁸⁷ Уставно давање другоразредне улоге Горњем дому аустријског парламента у законодавном процесу, довело је до далекосежног занемаривања Савезног већа у пракси. Не само да је како Пелинка (Pelinka) каже Савезно веће плагијат Националног већа због истих страначких већина а и кад се не поклапају своди се на „досађивање Владе“⁴⁸⁸, већ су савезне покрајне на федералном нивоу нашле додатни модел заштите ван оног формалног кроз Савезно веће.⁴⁸⁹ Изборни систем за Национално веће је пропорционални и уставна је категорија,⁴⁹⁰ а мандат посланика је био дуго четири године⁴⁹¹ да би био повећан на пет година. У већини случајева кворум за одлучивање у Националном већу је присуство најмање трећине чланова, а одлучивање је пуноважно ако из такве већине за одређену одлуку или закон гласа једна половина присутних плус један посланик. Иако је легислативни период четири године, Национално веће може да донесе одлуку о самораспуштању.⁴⁹² У пуном или краћем мандату основни задатак Националног већа је да оствари своју законодавну функцију. Савезни устав је превасходно Доњем дому а делимично и Горњем дому, наменио различита овлашћења како се у аустријској теорији каже, за учествовање у спровођењу политике. Те функције спровођења политике или управљања традиционално су подељена у три групе: овлашћења непосредног суделовања, овлашћења надзора у ужем смислу речи и овлашћења посредног суделовања.⁴⁹³ Непосредно учешће у крирању политике кроз потврђивање закључених међународних уговора и усвајање буџета. Контролна права Националног већа обухватају истинска политичка овлашћења надзора као што су интерпелације, резолуције⁴⁹⁴ и анкетне

⁴⁸⁷ Н., Kelzen i dr., *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich*, Wien 1919, V. svezak, str.93 ff, наведено према: Р., Gerlich, *Funkcije parlamenta, u: Politički sustav Austrije* (priredio, А., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str.126

⁴⁸⁸ А.,Pelinka/М.,Welan, *Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien,1971,s. 26

⁴⁸⁹ У Бечу постоји Асоцијација аустријских савезних покрајна формирана за промовисање интереса федералних јединица.

⁴⁹⁰ Члан 26 Устава Аустрије

⁴⁹¹ „Од 1979 Аустрија користи двоструки систем (two-tier system) партијске листе уз пропорционалну заступљеност по Д’Онтовој формули. Обавезно је да странке добију 4 % да би биле национално представљене.“- А., Siarof, *Comparative European Party Systems, An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, Garland Publishing, INC. A Member of the Taylor & Francus Group, New York and London, 2000,p.179; Од 2008 године парламентарни избори се одржавају сваке пете године.

⁴⁹² Члан 29 Устава Аустрије

⁴⁹³ L., Adamovich, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, Wien,1971., s.201 наведено према: Р., Gerlich, op.cit.s.127

⁴⁹⁴ „Национали и Федерални савјет могу формулисати своје жеље у вези са активностима извршне власти у форми резолуције. Иницијативе поднесене од стране посланика ова два савјета, могу се тицати неких пословних питања или могу да се поднесу током дебате о неком другом питању, све док они имају било какву везу са питањем о којем се дискутује. Национални савјет може да рјеша да се предложи нека независна иницијатива и да јој се да предност. Процедура је у оваквом случају иста као и за ургентна разматрања за питања у усменом облику. Дакле резолуције које предложи национални или федерални савјет,

комисије. Непосредна права учешћа у контроли и надзору уставноправно су утемељена у посебном делу Устава.⁴⁹⁵ Савезно веће је представнички дом федералних јединица које делегирају своје представнике, с тим што је најмањи број, који се може дати од стране једне федералне јединице 3, док федералне јединице са највећим бројем гласова имају 12 представника. Овакво нормативно решење је правично и чува федерацију, односно ублажује последице пропорционалног изборног система, јер би највеће федералне јединице имале знатно већи број представника у односу на најмање и пропорција између броја представника које делегирају федералне јединице са највећим бројем гласова, и оних који имају најмањи број, не би била као што је то Уставом регулисано у односу 4:1, већ неповољнија по најмање изборне јединице. И у овом домену налази се једно овлашћење Савезног председника. Наиме, након сваког општег пописа становништва, Савезни председник одређује колико ће свака од федералних јединица имати својих представника у Савезном већу. Савезна скупштина је орган који се изузетно састаје, а сачињавају га Национално веће и Савезно веће. То изузетно састајање Савезне скупштине је приликом полагања заклетве Савезног председника и при доношењу одлуке о проглашењу рата. Плуралитет је субјеката који имају право да иницирају доношење закона. Реч је о члановима Националног већа, Савезном већу, Савезној влади, и групи од сто хиљада грађана који имају право гласа.⁴⁹⁶ И у погледу легислативних овлашћења, Национално веће је у предности у односу на Савезно веће. Наиме, Горњи дом парламента има право да упути образложени приговор на предлоге закона који су већ усвојени у Националном већу.⁴⁹⁷ Овакав приговор је једна врста одложеног и суштински слабог вета. Наиме, закон на који је стављен образложени приговор од стране Савезног већа, сматра се усвојним, када га Национално веће поново изгласа већином у присуству најмање половине својих чланова. Савезно веће у погледу неких питања, пре свега нормативне делатности Доњег дома, нема право ни да упути образложени приговор Националном већу.⁴⁹⁸ Излагања о положају законодавне власти у политичком систему Аустрије усмеравају на закључак да је како већ помињани аустријски аутор Герлих наводи „влада је постала средишњи доносилац одлука.“⁴⁹⁹ Најзначајнији политички одлучилац у Влади Аустрије али и у целокупној институционалној арени је Савезни канцелар, а не Савезни председник, и то без обзира на околност што су уставном ревизијом из 1929., створене конституционалне претпоставке за активну улогу шефа државе унутар егзекутиве. Иако има мишљења да је према Уставу Савезни канцелар најачи човек (*dux*)⁵⁰⁰, пре се може рећи да је такав

изражавају политичку вољу парламента и нема никакве правне обавезе за извршну власт да поступи по њима. Ипак, ако влада не обрати пажњу на иницијативе парламента, национални савјет може да оствари своје право, тако што ће ускратити повјерење федералној влади у цјелини или појединачно члановима владе – код гласања о неповјерењу. Тада федерални предсједник има обавезу да распусти федералну владу или да отпусти члана владе, конкретног министра.“ – D., Cerović, *Parlamentarna kontrola javne uprave u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na uporedna iskustva*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Podgorica, 2007, str.291

⁴⁹⁵ Чланови 50 – 55 Устава Аустрије

⁴⁹⁶ Члан 41 Устава Аустрије

⁴⁹⁷ Члан 42 Устава Аустрије

⁴⁹⁸ Ексклузивно право у нормирању Пословника о раду Националног већа, Закона о распуштању Националног већа и Савезног закона о финансирању су домени у које Савезно веће није у могућности да на било који начин интервенише путем свог образложеног приговора Националном већу, а у вези са наведеним правним актима.

⁴⁹⁹ P., Gerlich, op.cit.str.147

⁵⁰⁰ A., Miloradović, *Uvod u politički sustav Austrije*, u: *Politički sustav Austrije* (priređio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str. 57

положај канцелара, условљен политичком праксом и страначком констелацијом. Управо због политичког живота следеће мисли сликовито описују позиције канцелара (односно председника) који је „ динамички ауторитет, »активни краљ« , док је Предсједник *rex* интегрирајући ауторитет, пасивни краљ. Према томе предсједнику је намењена пасивна и етичко-политичка улога, а канцелару активна улога. Таква је подјела карактеристична за германску традицију.⁵⁰¹ „Што је Савезни канцелар активнији, то је Савезни предсједник пасивнији.“⁵⁰²

П.3.3. Политички живот Аустрије током два периода важења ревидираног Устава од 1929. (1929 – 1934. и 1945 – 2015)

За разлику од других система организације извршне власти које је Морис Диверже означио као полупредседничке, аустријски уставни и политички систем има два живота. У првом десила се 1929., друга⁵⁰³ значајна измена Устава из 1920., којом је дошло до промене начина избора шефа државе, од изворног парламентарног у непосредни од стране бирача. За ову другу измену Устава ваља напоменути да су њој предходиле критике о претераном или екстремном парламентаризму прве парламентарне републике, па је промена ишла у правцу парламентарне председничке републике – што је заправо био увод у скоро ауторитарно решење.⁵⁰⁴ Без обзира на тај „увод“ новелом Устава из 1929, створене су претпоставке за активизам председника Републике Аустрије у политичком животу, с обзиром да су му измене прошириле компетенције у односу на Национално веће, које је могао да распусти као и парламенте савезних покрајна, именовање и смену Владе и сам начин избора који је шефу државе оснажио политичку легитимацију. У време када је дошло до измене Устава 1929., на челу Аустрије је био њен трећи по реду⁵⁰⁵ председник Вилхелм Миклас (Miklas) по страначком опредељењу припадник Хришћанско-социјалне партије⁵⁰⁶ иначе предходне 1928., изабран у парламенту за шефа државе. Аустријски писац Волфганг Милер се пита узимајући у обзир управо мандат Микласа коме су уставним ревизијом проширена овлашћења, какве су практичне консеквенце употребе

⁵⁰¹ Ibid, str.47

⁵⁰² Н., G., Heinrich, M.,Welan, op.cit.str. 203

⁵⁰³ У аустријској уставној историји Устав из 1920, има провизорно-фрагментарну природу па је био мењан и допуњаван. Устав је новелиран први пут 1925, кроз допуну федералног устројства државе и нову организацију управе у федералним јединицама.

⁵⁰⁴ А., Miloradović, op.cit.str. 25

⁵⁰⁵ Први председник Републике Аустрије био је Карл Зајц (Seitz) који је предходно обављао функцију привременог председника Републике Немачке Аустрије која је формирана 12. новембра 1919. као парламентарна република и децентрализована јединствена држава. Зајц је као председник Националног већа и пре формирања Републике Немачке Аустрије обављао у ствари функцију и вршиоца дужности шефа државе. Када је прво демократски изабрано Национално веће (на изборима од 6. фебруара 1919. радничке социјалдемократе чији је лидер Зајц био, су освојиле релативну већину од 72 мандата, испред хришћанских социјалиста са 69, односно немачких националиста са 8 места) 21. новембра 1919. у складу са Сен-жерменским мировним уговором променило име државе у Република Аустрија, Зајц је наставио да обавља функцију шефа државе сада као председник Републике Аустрије до 9. децембра 1920. (пошто је аустријски Устав донет 1. октобра 1920.), одбијајући да се кандидује по ступању Устава на снагу за функцију шефа I Аустријске Републике.

⁵⁰⁶ Током Аустријске I Републике од 1920. до 1934. сви савезни канцелари били су из редова Хришћанско-социјалне партије, која је владала као већинска у коалицијама са Великом Немачком Народном партијом (1921-1932) и Сељачким савезом (1927-1933) када су ове две партије као слабије чланице коалиције давале вице канцеларе.

нових председничких прерогатива? Тако је његово право да распусти парламент употребљено само једанпут, 1930, када је председник именујући мањински кабинет састављен од припадника Хришћанско-социјалне партије, управо на предлог именованог председника Владе Карла Фаугоина (Vaugoin) распустио парламент, да кабинет није био ни у прилици да се представи пред актуелном легислатуром. Тај потез је био плод политичке калкулације са жељом да на заказаним изборима исте 1930., социјалхришћани добију више гласова од изборних резултата 1927., када су наступали у предизборној победничкој коалицији са Великом Немачком Народном партијом (имали већину али се предизборни савез није одржао на власти). Резултат за социјалхришћане није био позитиван јер су социјалдемократе добиле шест посланичких места више од 66 мандата колико је освојила Хришћанско-социјална партија.⁵⁰⁷ Овакво распуштање парламента које је за Микласове страначке колеге и њега лично био политички аутогол, изгледа да га је учврстило у науму, да као председник треба да буде ван дневне политике. Међутим пасивна улога Микласа у будућим догађајима који су задесили Аустрију кризне 1933. године тешко да може бити описана као пасивност у дневној политици већ као потпуно неодговорно некоришћење уставних овлашћења што је довело до успостављања ауторитарног режима његовог стараначког колеге, канцелара Енгелберта Долфуса (Dollfuss). Будући да су 4. марта 1933., председник и потпредседници Доњег дома – Националног већа Карл Ренер, Рудолф Рамек (Ramek) и Сеп Штрафнер (Straffner) поднели оставке, канцелар Долфус је ту ситуацију искористио да убрзо заведе диктатуру прокламујући да се парламент самораспустио. Уместо да спречи Владу и канцелара, и парамилитарне трупе које су онемогућиле окупљање Националног већа на нову седницу, тако што ће их сменити и именовати нову Владу и поступити „као чувар Устава“ па тек онда „на каснији предлог нове Владе формално распусти Национално веће“⁵⁰⁸, Миклас је остао потпуно неактиван. Иста пасивност Микласа, дошла је до изражаја два месеца касније када је канцелар Долфус изабран за председника Отацбинског фронта као једине дозвољене партије уз забрану свих других странака, појединих новина и радничких организација. Такво поступање Владе очигледно супротно Уставу, није нагнало Микласа да уради било шта са циљем одбране демократских вредности на којима је исти Устав почивао. После крктотрајног грађанског рата 1934. године и доношења ауторитарног Устава, престало је Микласово председништво као демократски изабраног шефа државе.⁵⁰⁹

После слома нацизма у II светском рату, налик ситуацији у I Аустријској Републици, у оснивању државе главну реч су водиле, политичке партије. Странке оснивачи II Републике биле су Социјалдемократска партија Аустрије, Аустријска народна

⁵⁰⁷ Упркос победи Социјалдемократске раадничке партије са релативном већином, социјалхришћани су и после избора 1930 успели да саставе кабинет прво као мањински уз прећутну подршку немачких националиста, а потом коалициони са поменутом политичком групацијом.

⁵⁰⁸ W., C., Müller, *Austria*, in: *Semi-presidentialism in Europe* (ed., R., Elgie), Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 25

⁵⁰⁹ Миклас је остао и председник за време четворогодишњег трајања Устава (1934-1938) ауторитарне једнопартијске државне творевине којој је званичан назив био: Федерална Држава Аустрија, где су главне полуге моћи држали канцелари Енгелберт Долфус и Курт Шушниг (Schuschnigg). Није далеко од истине да и поред значајних овлашћења које му је давао Устав из 1934, Миклас је био нешто мало више од церемонијалне политичке фигуре. Када је марта 1938, извршена анексија Аустрије од стране нацистичке Немачке, Миклас је поднео оставку на место председника Републике. Иначе за време скоро десетогодишњег председништва Микласа функцију канцелара је вршило чак 9 личности.

партија и Комунистичка партија Аустрије. Компромис је постигнут и око формирања нове Владе под руководством, др Карла Ренера и успостављању независности. У обзнањивању аустријске независности у члану 1 било је записано: „Демократска Република Аустрија поново је успостављена и треба је конституисати у духу Устава из 1920.“ Привремени канцелар био је за то, да се на уставну позорницу обновљене Републике врати изворно решење о избору председника од стране парламента, а не за директно бирање које је било предвиђено Уставом из 1929. Ренерово противљење уставним амандманима из 1929., имало је основа, јер је до њиховог усвајања дошло на захтев десничарских снага у недемократској атмосфери. Такође, комунисти и део социјалдемократа заговарали су враћање на уставни изворник. Превагу у краткотрајној расправи око будућег уставног уређења, однели су аустријски народњаци и преовлађујућа струја унутар Социјалдемократске партије са политичким ставом да на снагу треба вратити ревидирани Устав из 1929., који је важио до 4. марта 1933., када је аустријски парламент избрисан из политичког живота. Већина социјалдемократа је желела на тај начин да и симболички направи дисконтинуитет са Долфус-Шушниговим режимом и ауторитарним Уставом од 1. маја 1934. Без обзира на повратак на уставну норму о непосредном избору председника, први послератни председник, управо Карл Ренер, је изабран у парламенту. Први пут после 22 године од уставног регулисања непосредног избора председника тј. 1951., одржани су директни председнички избори када је социјалдемократа и градоначелник Беча Теодор Кернер (Körner) изабран за шефа државе. Социјалдемократска партија почев од избора Карла Ренера, 1945. до 1974. била је „председничка странка“ јер су и остали председници Шерф (Schärf) и Јонас (Jonas) били из редова ове политичке организације. Такође и Рудолф Кирхшлегер (Kirchschläger) је на председничким изборима 1974⁵¹⁰ као независан кандидат подржан од стране социјалдемократа, победивши у првом кругу представника Народне партије. Иначе Народна партија, до сада је била мање успешна тј. била је два пута победничка опција на председничким изборима кандидујући два независна кандидата односно, своје бивше чланове за председнике: Курта Валдхајма (Waldheim)⁵¹¹ (председник од 1986 до 1992) и Томаса Клестила (Klestil) (председник од 1992 до 2004). Излагање прво о председничким изборима читаоца би могло да наведе на погрешан закључак да је у II Аустријској Републици реч о најважнијим изборима за најпрестижнији положај у политичком систему. После дуге примене аустријског Устава из 1920., са новелом из 1929., који је свој други живот започео 1945., може се рећи да су парламентарни избори најважнија врста избора у овој држави, а функција Савезног канцелара на основу

⁵¹⁰ Савезни председник Кирхшлегер је на изборима 1980 иступао као независан кандидат, али подржан и од социјалдемократа и народњака, добивши осамдесетоцентну подршку бирача у првом кругу. Готово индентична ситуација се догодила и на изборима 2010, када је садашњи председник Хајнц Фишер (Fischer) у трци за свој други мандат, за разлику од првих избора 2004 (иступао као представник социјалдемократа) био независни кандидат добивши скоро 80% гласова у првом кругу.

⁵¹¹ Курт Валдхајм је вероватно најконтроверзнији аустријски председник. Овај некадашњи, министар спољних послова (1968-1970), генерални секретар Уједињених нација (1972-1981) и поражени кандидат Аустријске народне партије на председничким изборима 1971, успео је да кандидујући се петнаест година касније 1986 победи на председничким изборима упркос афери о његовој војној прошлости у служби немачког Вермахта током II светског рата. Победивши на изборима кандидата Социјалдемократске партије министра здравља Курта Штејрера довео је до подношења оставке Савезног канцелара Фреда Синовца и тиме савезне Владе. Аустријски писци Хајнрих и Велан описују председничку кампању из 1986., као прави амерички избор за председника, која је пружила тако исцрпан увид у процесе испод површине у аустријском друштву. – Више о томе: Н., G., Heinrich, M., Welan, *Savezni Predsjednik*, u: *Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str. 204

политичке праксе најмоћнија позиција у извршној власти⁵¹². Улога Савезног председника ако би се позвали на норме из Устава је прворазредног значаја, но политички живот сведочи о нечем другом. Наиме до дана данашњег, политички живот се одвијао углавном на једнообразан начин уз наглашену политичку стабилност. Нормативне претпоставке, установљене за активног шефа државе нису добиле своје пуно оживотворење у пракси, те су председници Аустрије своју активност усмеравали на вршење протоколарних овлашћења. Веома значајни прерогативи које председнику Аустрије стоје на располагању као што су право распуштања парламента и опозив Савезног канцелара у досадашњој политичкој пракси нису коришћени. Председници нису стављали вето на законе, иако је било сумње од појединих аустријских шефова државе у уставност одређених законских аката. Једино значајно право којим располаже аустријски председник, а које је слободније коришћено, је право именовања Савезног канцелара. Но ни ово право, није употребљавано потпуно слободно у периодима када је сходно резултатима парламентарних избора, долазило до формирања једнопартијских влада. Тако је после првих послератних избора 1945., када је Аустрија још била под надзором савезника, Аустријска народна партија освојила већину да формира сама Владу. Тек изабрани председник Ренер је лидеру аустријских народњака Леополду Фиглу, поверио мандат за формирање Владе, који је због лоших усмена на партијску подељеност током првог периода важња Устава Аустрије (1920-1934), а због политичке стабилности и међународних околности у свој кабинет позвао и социјалдемократе и комунисте. Већ на наредним изборима 1949. године Аустријска народна партија иако је остала појединачно најјача, изгубила је апсолутну већину те је била неизбежна коалиција са социјалдемократима. Председник Ренер је поново поверио мандат Леополду Фиглу. Можемо рећи да су те 1949. године оцртане контуре уставне конвенције да мандат за формирање Савезне владе шеф државе даје по правили у првопласираној странци на изборима. Занимљива је изборна 1953. година када су први пут после II светског рата социјалдемократе освојиле већи број гласова бирача (1 818 517) у односу на Аустријску народну партију (1 781 777) али су народњаци имали 74 наспрам 73 социјалдемократска посланичка мандата у Националном већу. Овакав изборни резултат је могао да омогући шефу државе Теодору Кернеру да мандат повери и тадашњем челнику Социјалдемократске партије Адолфу Шерфу, међутим мандат је дат новом лидеру народњака Јулиусу Рабу. Народна странка је у преговорима инсистирала да се у коалициону Владу, укључи изразито десно оријентисана Лига за независност.⁵¹³

⁵¹² Волфганг Милер скреће пажњу потпуно тачно колики је значај колегијалног дела егзекутиве у аустријском политичком систему : „Савезна се влада налази у средишту политичког састава. По правилу је за странке владање том институцијом један, ако не и најважнији циљ пригодом избора за Национално вијеће. За медије и јавност влада стоји у средишту политичких збивања. На примјер, *Kurier* (аустријски дневни лист – напомена: М.Р.) је 30-их, 40-их и 50-их година више од 40 посто, а у 80-им годинама више од 30 посто посвећивао унутарњо-политичком извјешћавању о влади. Само је мален број положаја изван владе повезан с приближно високом позорношћу као положај у влади. То је могуће свести на чињеницу што влада на подручју савезне политике *de facto* држи монопол ауторитативног политичког деловања.“ - W., C., Müller, *Vlada i kabinetski sustav*, u: *Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str.195

⁵¹³ Лига за независност је странка која је формирана пред изборе 1949, исте те године, остваривши одличан резултат од непуних 12% и треће место, док су социјалдемократе и народњаци изгубили мандате и то у корист Лиге. Омогућавањем да и некадашњи припадници Нацистичке странке први пут у Аустрији после рата добију право гласа путем тадашњег изборног законодавства створен је резервоар нових гласова из кога је скоро у целости профитирала Лига за независност.

Председник Кернер је на почетку преговора око формирања владе између две водеће партије социјалдемократе и аустријских народњака, јасно подвукао да је он за наставак коалиције само између ових странака. „Мада под либералним руководством, Лига за независност је била партија која је највише привлачила бивше нацистичке гласаче. У неколико састанака са политичарима из редова Аустријске народне партије и Социјалдемократске партије Аустрије, председник Кернер је рекао да Лига за независност не би била погодна за очување јавног реда (*staaserhaltend*) и да због таквих околности он никад неће прихвтити њено присуство у Влади. Јавна изјава председника била је формулисана више дипломатски, али је садржала исту поруку. На крају је била обновљена коалиција Аустријске народне партије и Социјалдемократске партије Аустрије.“⁵¹⁴ У сличној ситуацији као председник Кернер, нашао се шест година касније председник Адолф Шерф. Наиме, аустријски социјалисти су у гласовима бирача били од аустријских народњака јачи за нешто више од пола процента али су имали један мандат мање од ове десничарске странке. Председник Аустријске народне странке и актуелни Савезни канцелар је желео у Владу да интегрише и Слободњачку странку Аустрије, политичког наследника Лиге за независност. Иза таквог предлога канцелара стајао је, по нашем мишљењу конкретан политички улог. Народна странка иако са једним мандатом више од социјалиста, ослабила је у односу на изборе 1956, па би улазак Слободњачке странке означио потпуну доминацију у Влади странака десног профила (народњаци и слободњаци) у односу на социјалдемократе (социјалисте). Председник Шерф је имао у виду поред ове чињенице и предизборна обећања две водеће странке, да ће наставити коалициону сарадњу и после избора. Шеф државе је сматрао да је оваква модификација коалиције коју је предлагао канцелар Раб, представљала у ствари кршење изборних обећања. Шерф је дао мандат за формирање Владе, Јулиусу Рабу као вођи појединачно највеће странке али Рабов предлог за улазак у Владу и Слободњачке странке није прошао, па је настављена коалиција две најјаче партије. Година 1970. довела је до победе Социјалдемократске партије уз њену релативну већинуу парламенту, и у броју гласова и у броју мандата. То је била истинска прва победа социјалдемократе у II Републици. За Савезног канцелара, председник Франц Јонас је именовано вођу социјалдемократе Бруна Крајског (Kreisky) који је саставио мањинску Владу, толерисану од стране Слободњачке странке, која је за узврат добила обећање о изборној реформи, чија је особеност била фаворизовање мањих странака. Јонас је за разлику од својих предходника Кернера и Шерфа показао другачије држање, па је остао изван страначких договора око формирања Владе, овога пута мањинске, једнопартијске, и прве потпуно левичарске Владе у Аустрији од 1920. После последњих избора 1983., на којима је Бруно Крајски предводио Социјалдемократску партију и довео је поново до победе али не апсолутне, наметнула се као реална могућност формирање коалиционог кабинета. Овога пута, то није била коалиција две најјаче партије из прошлих времена. Социјалдемократе су ступиле у коалицију са Слободњачком странком, коју је тада предводио Норберт Штегер (Steger), знатно либералнији политичар и од својих предходника и наследника у партији. Преговори који су тада вођени између социјалдемократе и слободњака нису уопште довођени у питање од стране председника Кирхшлегера, односно није никако отежаван позитиван исход преговора између будућих коалиционих партнера. Напротив, овај иначе умерени политичар и за време своја два мандата веома популарни председник поверио је мандат канцелара новом лидеру Социјалдемократске партије Фреду Синовцу а на предлог одлазећег канцелара Крајског.

⁵¹⁴ W., C., Müller, *Austria*, op.cit.p.30

Норберт Штегер је у првој коалиционој Влади у којој је учествовала Слободњачка странка, добио место Савезног вицеканцелара.⁵¹⁵ За сада двојца председника који су подржани као кандидати за председнике од стране Аустријске народне странке Курт Валдхајм и Томас Клестил, у току својих мандата свесрдно су подржавали формирање Велике коалиције између Социјалдемократске партије и Народне странке. За мандате председника Клестила могло би се рећи да их је карактерисала већа политичка активност, неуобичајена за аустријске политичке прилике. Томас Клестил је сматрао (као некадашњи амбасадор у Уједињеним Нацијама и Сједињеним Америчким Државама, с обзиром на велико дипломатско искуство, његов генерални став о потреби већег ангажовања шефа државе и одредбу члана 65 Устава којом је наведено да Савезни председник представља Републику у иностранству) да, као шеф државе треба да има запаженију улогу у сфери међународних односа. Ако би се узело у обзир најшире тумачење одредбе члана 65 Устава, онда Клестилово хтење за већи уплив у спољној политици има конституционални основ. Наиме по том тумачењу, председник има уставни монопол у формалном представљању Аустрије, а у вези са применом релевантних норми међународног права. Према томе, канцелар или министар спољних послова, државу могу једино да представљају у формалном смислу у председничковој делегацији. Базирано на оваквом схватању председник Клестил је тврдио, да он треба да представља Аустрију на Европском Савету, највишем телу Европске уније, када је Аустрија постала њен члан 1995. Са оваквим ставом тадашњи канцелар Враницки се није слагао, председник је на крају од потпуно ригидног става одустао, али и даље тврдећи, да једино он може да делегира овлашћења представљања државе на канцелара. Поставља се као питање шта је могло да ојача положај председника Клестила у материјалној страни спољнополитичког одлучивања? Чак и заговорници снажног положаја председника, слажу се да Устав даје предност Влади и парламенту. Сви спољнополитички акти председника, „захтевају“ да буду подржани предлогом од стране Владе или надлежног министра. Стога, председнику није дозвољено да иницира спољну политику. Он управо треба да очекује предлог Владе, који може само да прихвати или одбије.⁵¹⁶ Искусни дипломата а касније председник Кирхшлегер својевремено је изјавио да „спољну политику обликује Влада а не председник.“⁵¹⁷ Ове речи Кирхшлегера имају тежину, не само као мисли некадашњег председника, већ и амбасадора и министра спољних послова пре председничке функције. Оне су дакле, поткрепљене богатим дипломатским и државничким искуством. Првенствено обликовање спољне политике од стране Савезног канцелара и кабинета, правило је, које се углавном поштује почев од 1945, односно од враћања на снагу Устава из 1920. Иако је било председника који су повремено одступали од званичне политике Владе, у већини случајева они су ту политику подржавали и били активни спољнополитичким односима. Спољнополитичке активности савезних председника биле су ипак, у сенци делатности Владе, Савезног канцелара, вицеканцелара (који у појединим коалиционим владама обавља и функцију министра спољних послова) и шефа дипломатије у међународним односима. Председник Клестил је као шеф државе у

⁵¹⁵ Први пут 1983. године је једна трећа странка а не социјалдемократе и народњаци добила место Савезног вицеканцелара, горе поменута Слободњачка странка. Она је и касније почетком 2000-их дала неколико савезних вицеканцелара у коалиционим владама са Аустријском народном странком.

⁵¹⁶ F., Koja, *Wer vertritt die Republik nach außen?* Juristische Blätter 115/1993, s.631., наведено према: C., Müller, *Austria*, in: *Semi-presidentialism in Europe* (ed., R., Elgie), Oxford University Press, 1999, p.35

⁵¹⁷ Ibid, p.35

међународним односима у значајној мери следио политику Владе али у одређеној мери задржао независну позицију. Клестил, наследник Валдхајма на положају председника државе, дао је велики допринос у рестаурацији пољуљаног угледа земље за време Валдхајмовог председништва и допринео успешном интегрисању Аустрије у Европску унију, што се и десило за време његовог првог мандата 1995. С друге стране Клестил је био и за неутралност Аустрије али и за чланство у НАТО пакту, па су такви ставови изазивали контроверзе унутар саме коалиционе Владе. Таквим потезима Клестил је позајмљивао своју политичку тежину Народној странци, како наводи Волфганг Милер. Овај председник се трудио, да без обзира што је на изборима за шефа државе подржан од своје партије – народњака, држи дистанцу. То се посебно осетило у његовим односима са председником Народне странке, прво Савезним вицеканцеларом, па канцеларом Волфгангом Шиселом. Највеће размимоилажење између ова два политичара десило се после парламентарних избора 1999. Избори 1999 односно постизборна ситуација – коалициони преговори и формирање Владе народњака и чланова Слободњачке странке Аустрије, веома је битна за политичку историју Аустријске II Републике, али и за тему овог рада. После избора 3. октобра 1999. године Социјалдемократска партија Аустрије остала је појединачно најјача партија са 65 мандата (изгубивши 6 мандата у односу на предходне изборе 1995), Аустријска народна партија остала је на истом броју посланика од 52, док је Слободњачка странка Аустрије добила такође 52 мандата, заузевши другу позицију⁵¹⁸ (ојачавши бројност својих парламентарних места за 11 мандата у односу на предходни изборни циклус). Четврта странка која је добила представнике у парламенту, били су Зелени који су освојили 14 мандата. Председник Клестил је већ следећег дана по завршеним изборима односно саопштеним резултатима позвао лидера Социјалдемократске партије Аустрије и још увек актуелног Савезног канцелара Виктора Климу (Klima) да отпочне разговоре око формирања нове Савезне владе. Разговори које су социјалдемократе водиле са народњацима имали су прво карактер неформалних, да би у првој половини децембра 1999, председник Клестил поступајући по уставној конвенцији да се за канцелара именује представник (то је уобичајено и лидер победничке странке) најјаче странке мандат поверио управо, Виктору Клими. Први месец 2000. године, иако зимски, био је политички и више него топао. Преговори социјалдемократа и аустријских народњака су пропали, између осталог и због паралелно вођених преговора, народњака са Слободњачком странком Јерга Хајдера. Без обзира на околност неуспешних преговора на релацији социјалдемократе – народњаци, шеф државе Клестил још једанпут је поверио мандат за формирање Владе Виктору Клими, са задатком да ако не може никако другачије састави мањински кабинет. На такав потез председника Клестила, Слободњачка партија Аустрије и Аустријска народна странка, одговарају да су направили постизборни пакт о формирању извршне власти. Тако је Виктор Клима био онемогућен да формира и мањинску Владу, јер су и народњаци и слободњаци, најавили да је неће толерисати, те да је њихов коалициони аранжман већ готова ствар. Клестил се таквој коалицији, противио. Наиме због изразито десних ставова Јерга Хајдера, који су у великом делу не само аустријске већ светске јавности оцењени као фашистички и антидемократски, Влада на

⁵¹⁸ Слободњачка партија је на изборима 1999., добила 1 244 087 гласова наспрам 1 243 672 гласа колико су добили аустријски народњаци. Однос између ове две странке у процентима је био исти 26,9:26,9, али је 415 гласова више, у корист слободњака на националном нивоу овој странци донело место број 2 у коначном изборном скору. Подаци наведени према: D., Nohlen, P., Ströver, *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos Publishers, 2010, p.196

чијем би челу он био, па чак и као њен министар, била је неприхватљива. Стога су нови коалициони партнери предложили за Савезног канцелара, председника Аустријске народне партије (иначе још увек актуелног Савезног вицеканцелара Волфганга Шисела у кабинету Виктора Климе) Волфганга Шисела, а да у новој Влади уопште и не буде члан председник Слободњачке партије Аустрије Јерг Хајдер (Haider), те да нови Савезни вицеканцелар буде испред Слободњачке партије Аустрије, прихватљивија, Сузан Рис-Пасер (Riss-Passer). Клестил је користећи овлашћења поверио мандат Шиселу за формирање Владе. Да председникова права у систему који је по политичкој пракси парламентаран могу да оживе, говори податак да је Клестил први пут после 1949, када је Карл Ренер одбио именовање једног министра, то учинио исто 2000 године, али ефектније. Наиме Томас Клестил је одбио да именује за министре двојцу водећих људи Слободњачке партије Аустрије Хилмара Кабаса (Kabas) и Томаса Принцхорна (Prinzhorn), образлажући свој потез без преседана у пола века политичког живота послератне Аустрије, да су они неприхватљиви за министарске позиције због својих екстремистичких ставова, а посебно узимајући у обзир њихове расистичке изјаве у току изборне кампање 1999. године. Поучен негативним искуством из аустријске прошлости у виду аустрофашизма који је срушио демократске институције I Републике и неактивношћу председника Микласа да користећи своја овлашћења спречи умирање политичких слобода, Савезни председник Томас Клестил, учинио је још један потез који није забележен на аустријској политичкој сцени и који није својствен парламентарном шефу државе. Наиме по формирању такозване Црно-плаве Владе⁵¹⁹ (народњаци-слободњаци) Клестил инсистира да коалициони уговор нових партнера садржи преамбулу са називом Декларација: Одговорност за Аустрију – Будућност у срцу Европе⁵²⁰ коју треба да потпишу (што су и урадили) Волфгаг Шисел као савезни канцелар и Јерг Хајдер⁵²¹ као председник Слободњачке странке. Клестил је направио преседан у аустријској политици: прво док се нису исцрпеле све могућности инсистирао је на формирању коалиционе Владе под руководством социјалдемократа, када то није било могуће од канцелара Климе је захтевао да формира мањинску Владу, био је против формирања Владе две десничарске странке: аустријских народњака и слободњака,

⁵¹⁹ Шиселова Влада се по избору одмах суочила са санкцијама тада свих 14 чланица Европске уније у виду замрзавања билатералних односа, као и повлачењем амбасадора Израела из Беча, због уласка у нову Владу Слободњачке странке. Председник Клестил био је у прилици, да по други пут као шеф државе, брани углед своје земље у међународној заједници. Навео је да све политичке снаге у држави, као и партнери у Европској унији, треба да дају шансу новој Влади и да јој суде по њеном учинку, јер по Клестилу треба имати у виду да је Аустрија стабилна демократија и отворена према свету, а да ће се он као председник потрудити, да не дође до развоја супротног европским вредностима.

⁵²⁰ Декларација је између осталог садржала: „Савезна влада се залаже за поштовање, толеранцију и разумевање за сва људска бића, без обзира на њихово порекло, религију или поглед на свет ... Савезна влада ради за Аустрију, где ксенофобија, антисемитизам и расизам немају места ... Будућност Аустрије лежи у продубљивању интеграције и проширењу Европске уније.“ Текст се завршава са јасним одрицањем у односу на национал-социјалистичку прошлост Аустрије: „Аустрија прихвата своју одговорност за трагичну историју XX века, кога карактерише борба против злочина национал-социјалистичког режима. Наша земља признаје светле и тамне стране своје прошлости и дела свих Аустријанаца, како добра, тако и лоша и то као своју одговорност. Националсоцијализам, диктатура, нетрпељивост довели су до рата, ксенофобије, ропства, расизма и масовних убиства. Јединственост злочина Холокауста су опомена и уједно захтевају трајну будност против свих облика диктатуре и тоталитаризма.“ – М., Perrault, *News Review for Austria*, Central Europe Review, Vol 2, No 5, 7.2.2000

⁵²¹ Захтев председника Клестила да Декларацију потпише Јерг Хајдер, а не новоименована Савезна вицеканцеларка Рис-Пасер, била је јасна порука да као шеф државе, зна ко вуче konce у новој Влади испред Слободњачке странке иако није члан Владе, а реч је управо о Хајдеру!

на крају је поверио мандат за формирање Владе Волфгангу Шиселу, и одбио именовање два кандидата за ministre, који су високи функционери Слободњачке партије Аустрије. Ни у једном од ових потеза шефа државе није било кршења Устава, али то су били преседани у политичкој пракси Аустрије. Клестил је као шеф државе играо улогу чувара Устава Аустрије и демократских вредности на којима основни закон ове земље почива, поступајући у свом делању изнад страначких интереса, а у корист државних. И оваква Клестилова делатност, која је морамо поновити, била условљена специфичним околностима, ставила га је у позицију шефова држава у полупредседничким системима. Остали председници Аустрије, што је и Диверже приметио, понашали су се као парламентарни шефови државе. Карактеристика мандата Клестила као шефа државе уз одређене изузетке, је, да је ипак то било, председништво у духу парламентарног система. Сви савезни председници, како примећују аустријски аутори Хајнрих и Велан, желели су да делују као интегратори и ствараоци консензуса. Политичке околности у II Републици председнику су омогућиле испуњење те функције. Сви су се трудили да промовишу сарадњу највиших органа без трења. При том, показала се приметна преференција за сарадњу са две велике странке.⁵²² А те две велике странке Социјалдемократска партија Аустрије и Аустријска народна партија, за функцију Савезног председника кандидовале су углавном своје еминентне функционере, али не и актуелне лидере.⁵²³ То су углавном политичари – будући председници, који су били на заласку активног бављења политиком, и у животном добу пред пензијом или у пензији. Године у којима су ступили на функцију⁵²⁴ и обављали дужност шефа државе, председницима уз често и нарушено здравље⁵²⁵, нису остављале простора да имају доминантан утицај у дневној политици. Досадашња излагања открила су значајан елемент у аустријском политичком пејсажу, а то је страначки супстрат односно партијски систем, који је допринео да Савезни председник не буде ефективни део егзекутиве, већ да Савезна влада, Савезни канцелар али и (понекад) вицеканцелар буду активни део егзекутиве, она глава извршне власти у Аустрији која је главни мотор у политичком механизму. Антон Пелинка за Републику Аустрију, наводи да је творевина странака. „Управо је сагласје странака било заслужно за настанак Савезног устава 1920. године. А исто тако је сугласје странака омогућило декларацију о

⁵²² Н., G., Heinrich, M., Welan, *Savezni Predsjednik*, op.cit.str. 201

⁵²³ Од (нећемо погрешити) правила да водеће странке у Аустрији за шефа државе не кандидују своје председнике било је изузетака. Тако је 1957 године, Социјалдемократска партије за шефа државе кандидовала свог дугогодишњег председника и првог послератног социјалдемократског Савезног вецеканцелара Адолфа Шерфа, који је после избора на функцију председника државе престао са обављањем било које страначке функције, па и оне највише. Шерфу је на наредним изборима 1963 противкандидат био бивши Савезни канцелар (у чијој Влади је Шерф био вицеканцелар) и некадашњи председник Аустријске народне партије Јулиус Раб, кога је Шерф победио у првом кругу председничке трке. И на превременим председничким изборима 1965 (одржаним због смрти председника Шерфа) наследник Јулиуса Раба на функцији Савезног канцелара и председника Аустријске народне партије, а у том моменту већ бивши Савезни канцелар Алфонс Горбах (Gorbach) се кандидовао за Савезног председника, изгубивши у првом круга (са малом разликом) од социјалдемократског градоначелника Беча Франца Јонаса. Иначе само је Аустријска народна партија, до сада кандидовала бивше савезне канцеларе (у ова два наведена случаја).

⁵²⁴ Курт Валдхајм је био најмлађи председник, који кад је ступио на функцију је имао 58 година. Први непосредно изабрани председник Аустрије Теодор Кернер на ту функцију је изабран као седамдесетогодишњак.

⁵²⁵ Од седам некадашњих послератних председника Аустрије (рачунајући период од 1945-2004), чак пет је преминуло у вршењу функције (Карл Ренер, Теодор Кернер, Адолф Шерф, Франц Јонас, Томас Клестил).

независности 1945. године.⁵²⁶ Сагласност странака довела је и до формирања коалиционих кабинета почев од 1945. године, превасходно између социјалдемократа и аустријских народњака које су дуго биле апсолутно доминантне странке у Аустрији, односно није се могло замислити формирање Владе без учешћа једне од ове две странке, што је била пракса до 2000. године. Дуго је био тачан став Жана Блондела, да је Аустрија једини вишестраначки систем изван англосаксонског подручја, у којем дугогодишњи просек удела гласова две приближно једнако снажних великих странака, износи око 90 процената.⁵²⁷ Тако су на првим послератним изборима аустријски народњаци и аустријски социјалисти⁵²⁸ освојили 94,4% гласова⁵²⁹, да би у наредним изборним циклусима (1949, 1953, 1956, 1962, 1966, 1970, 1971, 1975, 1979, 1983, 1986) све до 1990 (када су социјалисти и народњаци први пут заједно освојили испод 80%, тачније 76%) бележиле заједнички проценат подршке у бирачком телу у распону од 83 % до 94%. Почев од избора 1994. године знатно опада подршка социјалдемократама и народњацима, када изузетан успон доживљава Слободњачка странка Аустрије (која је од избора 1956. трећа странка али без знатног изборног утицаја) приближивши се Народној странци, да би се са овом странком слободњаци 1999., изједначили у броју мандата. На поменутих изборима 1994 године страначка слика је у Аустрији почела да се усложњава, појавом Либералног форума и све већом присутношћу Зелене алтернативе.⁵³⁰ На последњим изборима 2013 године, некада неприкосновене социјалдемократе и народњаци, иако су формирали коалициону Владу, забележили су заједно најгори изборни резултат од 1945, освојивши 55% гласова. Карактеристика избора од 2013, је опоравак Слободњачке странке и појава две нове парламентарне странке. Ови последњи подаци сведоче да се аустријска страначка сцена променила и да више не важе речи Жана Блондела. Сада је неминовност формирање коалиција и већа персонализована кампања за Савезног канцелара и могућност да поново слободњаци учествују у савезној извршној власти, па чак и шира коалиција странака.

П.3.4. Парламентарни или полупредседнички систем у Аустрији?

За представнике минималистичке концепције полупредседничког система, Аустрија представља управо такав систем организације извршне власти. Подсећања ради, по схватању родоначелника овог правца Роберта Елција полупредседнички систем се може дефинисати као конфигурација власти : „у којој осим шефа државе изабраног од стране грађана са унапред утврђеним мандатом, егзистирају премијер и кабинет који су одговорни парламенту.“⁵³¹ Међутим и Елци је (уклањајући из своје чисто уставне дефиниције рањиво место Дивержеове теорије – значајна председничка овлашћења) обратио пажњу на раскорак између уставних норми и политичке праксе, па је

⁵²⁶ А., Pelinka, *Struktura i funkcija političkih stranaka*, u: *Politički sustav Austrije* (priređio, А., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998, str. 117

⁵²⁷ J., Blondel, *An introduction to Comparative Government*, Praeger, London, 1969, p. 153

⁵²⁸ Социјалдемократска партија Аустрије је до 1991., наступала под именом Социјалистичка партија Аустрије.

⁵²⁹ D., Nohlen, P., Ströver, *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos Publishers, 2010, p.213

⁵³⁰ Зелена алтернатива је на изборима 2006. године успела да свргне са треће позиције Слободњачку странку, која је на том месту од 1956. Наиме уласком слободњака у Владу 2000. године, дошло је до подела које су на крају кулминирале 2005., оснивањем Алијансе за будућност Аустрије, на челу са некадашњим лидером Хајдером, па су на изборе 2006. ишли у две колоне као Слободњачка странка и Алијанса.

⁵³¹ R., Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, op.cit. p.13

полупредседничке системе који имају ту особину назвао полупредседнички режими са церемонијалним председницима. Поред Аустрије коју је у набрајању ставио на прво место, по овом писцу у полупредседничке режиме са церемонијалним председницима сврставају се и Бугарска, Исланд, Ирска, Португал и Словенија. „Ови режими функционишу као парламентарни. Председник је симболични лидер са неколико уставних овлашћења, који делује као фигура, а не као активан доносилац одлука. Стварна моћ је код премијера, који је задужен за све аспекте дневне политике. Политичка пракса у овим полупредседничким земљама, блиско подсећа на парламентарне државе са индиректно изабраним фигуративним председницима и јаким председницима влада, као у Немачкој и Грчкој.“⁵³² Компарацијом централних органа извршне власти Немачке и Аустрије, односно Савезног председника и Савезне владе у једној и другој земљи долазимо до следећег закључака: У Немачкој уставне норме о положају и овлашћењима Савезног председника усклађене су са политичким праксом, у Аустрији нису. „Основни закон учинио је функцију савезног председника (Bundespräsident) церемонијалном ... Да би се ова функција изоловала од изборне политике, председника бира Савезна скупштина коју чине сви посланици Бундестага и подједнак број представника које бирају покрајински парламенти. Од председника се очекује да, последице избора остане изнад страначке политике.“⁵³³ „Немачки парламентаризам често се назива канцеларском демократијом, што упућује на посебно место које премијер има у уставном систему, пре свега на његова велика овлашћења. Савезни канцелар има – барем формално одрешене руке при формирању владе. Али, док је он у том послу ограничен реалним односима снага у владајућој коалицији, његова изузетна улога долази до изражаја кроз реализацију уставне формуле по којој Савезни канцелар утврђује основне линије политике и одговоран је за то. Преведено на језик свакодневне политике, то значи да канцелар располаже високим степеном самосталности приликом доношења најважнијих одлука из надлежности владе ... Стављајући савезног канцелара у центар политичког система, бонски уставотворци су били руковођени сасвим прецизним циљевима. Полазећи од политичке реалности која казује да је у савременим државама истинска политичка моћ концентрисана у тзв. егзекутиви, они су желели да овој реалности дају одговарајући уставноправни израз, и то тако што ће конструисати ефикасну и стабилну владу. Квалитети ефикасности и стабилности, обезбеђују се јасним дефинисањем односа владе према парламенту, што пре свега подразумева разграничење њихових међусобних надлежности, те претварањем традиционалних механизма контроле владе у инструменте који гарантују њену максималну независност.“⁵³⁴ Управо такав инструмент контроле ефективног дела егзекутиве – Савезне владе у Немачкој је постигнут кроз конструктивно изгласавање неповерења, а који не постоји као институт у парламентарном праву Аустрије. „Да би Бундестаг могао да смјени канцелара, мора да се договори о његовом наследнику. Тиме се обезбеђује континуитет владе и већина која, на самом почетку, подржава новог канцелара. Овај поступак уједно отежава смјену актуелног канцелара; није довољно да се

⁵³² R., Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on theme*, Journal of Democracy Vol.16, No 3, July 2005, p.105

⁵³³ R., A., Dalton, *Politika u Njemačkoj*, u: *Komparativna politika danas – svjetski pregled* (urednici, G., A., Almond, G., Bingam-Pauel, R., A., Dalton, K., Strom) (prevela, Lj., Nikolić), Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica, 2009, str.296

⁵³⁴ N., Dimitrijević, *Osnovi političkog sistema Nemačke*, u: P., Jovanović, N., Dimitrijević, M., Popović, *Savremeni politički sistemi*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 1998, str. 416-417

опозиција не сложи с владом – неопходно је да се већина сагласи с алтернативом.⁵³⁵ Цитиране мисли Расела Далтона и Ненада Димитријевића могле би да се у одређеним деловима пресликају на аустријску политичку сцену, али не и на уставне норме. И у Аустрији Савезни канцелар је центар политичког система, у нешто мањој мери кад су на власти коалициони кабинети, јер тада у Влади партиципирају странке које су по политичкој снази скоро изједначене. Политичка снага аустријског Савезног канцелара, долазила је до изражаја у временима једностраначких влада. Док је у Немачкој Савезни председник у сенци Савезног канцелара, јер тако уставна норма каже, а пракса јој се само приклонила, у Аустрији на основу формалног Устава Савезни канцелар је други по значају после Савезног председника, али на основу живог устава, Савезни председник је у сенци Савезног канцелара.⁵³⁶ Таква евидентна пасивност председника, наводе Шугарт и Кери је енигма. Они указују на прихватљиво објашњење које је понудио јужноамерички писац Ноугеира (Nogueira): „Моћ председника као арбитра почива примарно на овлашћењу да именује премијере, али где у партијском систему доминирају две партије или блок, где једна генерално обезбеђује већину у парламенту, арбитражна моћ председника вероватно ће бити ублажена. Лидери главних аустријских партија не улазе у трку за председника, већ се у скупштини такмиче за премијерство. Штавише, постојање великих коалиција у Аустрији, у најдужем периоду после рата, редуцирало је председникову слободу избора чак више.“⁵³⁷ Речи Ноугеира се могу кориговати (с обзиром да су написане 1986, када су биле адекватне) у сфери партијског система, јер је социјалдемократима и аустријским народњацима опала изборна снага на шта смо већ указали. Међутим још увек опстаје као истина оно што је изречено у вези са председниковом слободом именовања канцелара и „атрактивношћу“ председничког положаја за вође најјачих странака. Поменимо да је Ноугеира приметио, да је са становишта политичке моћи шефа државе назив полупредседнички неадекватан, како за Ирску и Исланд, тако и за Аустрију, с обзиром да су председници у овим земљама слаби. Из тих разлога наведени јужноамерички писац, сматра да ове земље треба класификовати у системе који имају „двојну егзекутиву са председничком исправком.“⁵³⁸ Наглашавамо да је Морис Диверже навео да су „устави Аустрије, Ирске и Исланда полупредседнички. Политичка пракса је парламентарна. Иако су изабрани на општим изборима и снабдевени личним овлашћењима на основу права по уставу, шеф државе се нормално понаша у свакој од ових земаља као модерни италијански и немачки председници или као краљица Енглеске, односно председник ратификује све одлуке које му влада достави, његов једини

⁵³⁵ R., A., Dalton, op.cit.str. 297

⁵³⁶ Има мишљења да Савезни председник и по Уставу у формалном смислу, нема значајна овлашћења посебно у односу на Владу. Тако аустријски правник са поља јавног права Лудвиг Адамових (Adamovich) каже: „Неко ће се запитати, где је у Уставу записано да Савезни председник има овлашћење да заузме јавну позицију на актуелну политику или другим суштинским питањима. Не постоји таква одредба у Уставу. Међутим то нам не дозвољава да закључимо да Савезни председник нема такву моћ. Нема сумње да се то претпоставља на основу Устава. Свакако то има границе; Савезни председник једноставно није шеф Савезне владе. Савестан Савезни председник признаје у свом раду, где су учтане линије. Он или она такође зна која питања се боље разматрају у директном контакту са другим државним органима и која могу адекватно да се расправљају у јавности.“ - L., Adamovich, *Federal President, Position*, www.bundespraesident.at, приступљено, 5.9.2015

⁵³⁷ M., Soberg Shugart, J., M., *Carey Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, pp.71-72

⁵³⁸ H., Nogueira, Alcalá, *El Regimen Semipresidencial. Una Nueva Forma de Gobierno Democrático*, Andante Santiago, 1986, p.135, наведено према: R., Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, op.cit.p.10

реални прерогатив је у његовом избору премијера, у мери у којој његов избор није диктиран резултатом избора.⁵³⁹ Диверже је ипак признао да од наведене три државе у Аустрији председник највише користи лична овлашћења. На ово схватање Дивержеа пажњу је посебно обратио Ђовани Сартори који се пита на основу чега се Аустрија, Ирска и Исланд сврставају у полупредседничке системе? „Разлог би могао бити то што би, када би се промениле околности, формални устав могао имати некакве шансе да васкрсне. Заправо, норме којих се не придржава нису – само из овог разлога мртве норме. Неке правне норме дуго могу бити неактивне, а после се вратити у живот. Међутом неке друге норме умиру без могућности васкрсења. Дакле, имају ли формални уставни о којима је реч неку могућност да васкрсну? Рекао бих не, одсечно не, за Ирску и Исланд, а дозволио бих неку удаљену могућност за Аустрију. У случају Аустрије „формалистички председник“ у уставној пракси води порекло од дугог доба „велике коалиције“, током које је парламентарна већина од 90 процената заиста онемогућавала ма какво мешање председника у послове владе. Данас је Аустрија претворила свој првобитни двостраначки формат у систем од три странке. Али ово ново устројство може блокирати сваки активизам председника једнако као и предходно ... Аустријска поука каже да јаке и чврсте странке увек могу поткресати крила председнику активисти.“⁵⁴⁰

Без обзира на већи председнички активизам у Аустрији у односу на Ирску и Исланд, позната пера уставно-политиколошке науке квалификују аустријски систем организације извршне власти, уважавајући политичку праксу, као парламентарни. Тако Линц сматра да Аустрија иако има неке одлике полупредседничког система, у пракси функционише као парламентарни систем.⁵⁴¹ Од 36 демократија које је анализирао у свом знаменитом делу „Модели демократије“ Аренд Лајпхарт сматра да је шест „полупредседничких“ демократија: Аустрија, Финска, Француска, Исланд, Ирска и Португалија. „Ови случајеви могу бити решени постављањем питања: ко је фактички на челу владе – председник или први министар? Аустријски, исландски и ирски председници имају слабу власт иако су непосредно изабрани, и ове три демократске земље функционишу мање више као класични парламентарни системи.“⁵⁴² Дакле и Аренд Лајпхарт се у својој анализи система власти, приклонио ономе што каже политичка пракса, тј. да је и Аустрија, ипак пример парламентарног система. Само дакле нормативни приступ, како у српској теорији уставног права примећује Дарко Симовић, „навео би нас на закључак да Аустрија има полупредседнички устав. Међутим анализа политичке праксе и успостављање уставних конвенција, који представљају саставни део живог аустријског устава, недвосмислено оспоравају прихватање таквог става. Аустрију без и најмање дилеме, треба сврстати у групу парламентарних система будући да на основу живог устава шеф државе представља искључиво достојанствени део егzekутиве.“⁵⁴³

Један систем власти заслужује да буде назван полупредседничким, само ако су формални и материјални устав у сагласности. Ако материјални устав у претежним

⁵³⁹ M., Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research, 8/1980, p.167

⁵⁴⁰ Ђ., Sartori, *Usporedni ustavni inženjering – strukture, podsticaji i ishodi*, (prevela s italijanskog, M., Miličević), „Filip Višnjić“ Beograd, 2003, str.151-152

⁵⁴¹ J., Linz, *Presidential or parliamentary democracy: Does it make difference?*, in: J., Linz, A., Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p.49

⁵⁴² A., Lajphart, *Modeli demokratije – oblik i učinak vlade u trideset šest zemalja*, (prevele s engleskog, A., Knežević, V., Golubin), Službeni list SCG Beograd, CID Podgorica, 2003, str.156

⁵⁴³ Д., Симовић, *op.cit.* стр.183

својствима указује да је реч о неком другом систему власти, онда режим тако треба квалификовати у складу са реалношћу политичког живота, дакле, као неки други систем. У аустријском случају, одговор на постављено питање дато у поднаслову, свакако би био да је реч о парламентарном систему, који додуше, подсећа на његов канцеларски модел. Ипак постоји могућност, да како је дошло до веома значајних промена у страначком формату Аустрије, тако управо под утицајем тог формата, Аустрија можда и на следећим председничким изборима 2016. добије активнијег председника, на пример из редова Аустријске слободњачке странке, која је све више по броју гласова раме уз раме са традиционално две најснажније опције – социјалдемократском и народњачком. У овим завршним редовима наше мишљење је другачије од Сарторијевог, предвиђајући да формални устав може да васкрне и да се материјални устав врати у своје корито, односно у полупредседнички институционални оквир.

III ДЕО
ИСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ СЛАБОСТИ ПРЕТХОДНИХ
РЕПУБЛИКА (II, III и IV) И V ФРАНЦУСКА РЕПУБЛИКА
КАО ДРЖАВА МОДЕЛ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА

III.1. Институционално политичке слабости претходних република
(II, III и IV)

III.1.1. Француска II Република – први непосредни избор шефа државе у републиканском облику владавине на тлу Европе и злоупотреба институција извршне власти

III.1.1.1. Рођење II Републике

После револуције из 1848. године, у име провизорне Владе Алфонс де Ламартин (de Lamartine) је прогласио II Републику у историји Француске као тадашњи министар за спољне послове. У теорији се наводи да је ова Република грађена под великим утицајем уставног и политичког поретка Сједињених Америчких Држава. Француска II Република је такође донела за разлику од Краљевине (1814-1848 која је увела дводомни парламент и парламентарну владу) велику новину, уставног напретка – опште, непосредно и тајно право гласа за мушкарце. „Оно је Француску учинило земљом с најширом политичком демократијом (мјереном ширином права гласа!), и који ће од тада остати дио француске уставности за разлику од Краљевине која у бити није усвајала разлику између уставотворне и законодавне власти, II Република је по узору на I Републику ту разлику усвојила, и то понајвише кроз начело референдума. Са становишта политичке садржине, II Република је не само први поредак у којем се радничка класа (особито Париза) јавља као самосвојна друштвена снага која је свјесна своје класне посебности него је у почетку (три мјесеца) та држава показивала и приклон неким социјалистичким (као социјалним) нагнућима; касније она указује на постанак кршћанског социјализма, а затим све више постаје посве конзервативно буржоаском Републиком; то је од ње одалечило умјерене републиканце, и дало моћи војно–полицијском дјелу њена властита устроја да је обори.“⁵⁴⁴ И пре доношења Устава, привремена Влада је усвојила неколико либералних правних аката којима је гарантовано право на рад, укидање смртне казне за политичке деликте, укидање ропства, слобода удруживања и изражавања мишљења, као и неке мере из социјалне политике. Тако је декретом за 23. април 1848. године привремена Влада заказала изборе на којима ће право гласа имати сви Французи са 21 годином живота (односно опште право гласа само за мушкарце) и они ће непосредним тајним гласањем – системом изборних листа по департманима изабрати Уставотворну скупштину, којој је основни задатак био да донесе Устав. Избори на које је изашло 84% грађана са правом гласа, показали су нову тенденцију у француском политичком животу, да се за најважнија питања у држави као што је уставотворно, ваља позвати народ на одлучивање. „Опће право гласа је показало посебност Париза у француском политичком бићу: од тада опће право гласа постаје средство демократије, провинције и конзервативизма, а против диктатуре напредне мањине. Изабрана скупштина је била скупштина умјерених републиканаца (900 посланика: 50 легитимисти – бурбонци, 200 орлеанисти, 450 умјерени

⁵⁴⁴ Š., Kurtović, *Opća historija države i prava, II knjiga*, Narodne novine, Zagreb, 1990, str. 228

республиканци, 250 напредни републиканци, тј. буржоаски радикали и неки социјалисти).⁵⁴⁵ Скупштина је имала Извршни одбор састављен од пет чланова, и преко њега је вршила извршну власт. Устав II Републике донет је 4. новембра 1848. године. У уводу Устава, рад је проглашен темељем Републике. Основним законом се признају природна права и дужности које су изнад Устава и закона јер проистичу од Бога, па зато држава мора да осигура морални и материјални напредак, братство међу људима, правичну расподелу права и обавеза, пораст добротинства. Уставом се рад проглашава као обавеза, а поштовање позитивних, моралних и природних закона је такође дужност. Држава осигурава право на школовање и социјално старање у односу на угрожене категорије становништва. Народ врши своју сувереност само посредством законодавног тела.

Устав проглашава начело поделе власти на судску, законодавну и извршну.⁵⁴⁶ Законодавну власт врши једнодомна Скупштина, која је изабрана на мандат од три године. Предвиђено је да Скупштина буде у сталном заседању. Законодавно тело је у потпуности независно од извршне власти, по томе што није установљено право дисолуције Скупштине од стране председника Републике. Приликом израде нацрта овог Устава, у Уставотворној скупштини поставило се питање односно постојала је дилема, да ли установити непосредан начин избора шефа државе или да он буде биран од стране парламентарца? „На предлог Корменена, комисија је предложила народне изборе. Председник би из њих извукао велику снагу, то је било Токвилово мишљење. Тако би председник избегао утицај Скупштине. Неки, као Жил Греви, инсистирају да избори буду ствар Скупштине. Титула председника Републике би била дата председнику Савета министара кога бира и Скупштина и која га може опозвати: „мислите ли, говори са говорнице Греви, да су избори X-те године били ти који су дали Бонапарти снагу да обори трон и да се сам смести у њега? ... Мислите ли да никада неће неки амбициозни човек покушати да се ту одржи? Иако је та амбициозна особа човек који је знао да себе учини популарним, ако је то победнички генерал окружен престижом војне победе коме Французи неће знати да се одупру, ако је то изданак неке од породица које су владале Француском и ако се намерно никада није одрекао онога што назива својим правима, хоће те ли одговорити да тај амбициозни човек неће успети да обори Републику?“ За опасност од бонапартизма други везују доктрину која је наклањена скупштинским изборима.⁵⁴⁷ Расправа која се водила у Уставотворној скупштини дала је као свој коначни исход, гласање у коме је превагнула воља оних посланика који су се залагали за непосредни избор шефа државе. „Члан који темељи народне изборе изгласан је са 627 гласова за и 130

⁵⁴⁵ Š., Kurtovic, *Opća historija države i prava, II knjiga*, op. cit. str. 229

⁵⁴⁶ Пјер Пакте и Фердинанд Милин Сукраманин пишу о сукобу овлашћења између главних политичких институција II Републике: председника и законодавног тела: „Устав тражи равнотежу власти, али не њеном колаборацијом већ њеним одвајањем и њеном независношћу. У ствари, народ делегира законодавну власт јединственој Скупштини, изабраној перманентно на три године; извршну власт делегира председнику Републике који је и сам изабран на директним општим изборима на четири године и не може одмах поново бити биран. Његов статус је доста близак статусу председника Сједињених Америчких Држава: министри које он бира и опозива нису одговорни пред Скупштином, али могу на њој да говоре ... Председник и Скупштина немају могућност деловања један на другог: Председник не може објавити распуштање Скупштине, а она га не може приморати да се повуче, као и његове министре. Од тог тренутка требало је мислити да ће у случају конфликта ова два органа изабрана директним општим изборима, онај који има извршну власт, па према томе и силу, неизбежно однети победу.“ – P., Pactet, F., Mélin – Soucramani, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009, p. 276

⁵⁴⁷ F., Ponteil, *Les Institutions de la France de 1814 a 1870*, PUF, Paris, 1966, p. 275

против. Одлука Скупштине да се положи заклетва на верност уједињеној и недељивој демократској Републици не мења у томе ништа. Следеће Жирарденове речи листу „Прес“ говоре много: „управо смо створили привремено краљевство“, додајмо: „шта ће једно такво краљевство постати“, видећемо.“⁵⁴⁸ Наредна уставна тема, око које су се спорили парламентарци у Уставотворној скупштини, била је да ли Народна скупштина треба да има један или два дома? Мишљење које ће превагнути било је да основним законом ваља установити једну јединствену Скупштину, као што је у представничком систему закон био израз националне воље. „Он заборавља да је законодавна власт прецизно креирана јер се показало да суверена нација није способна да сама законима изрази своју вољу. Уосталом, који је бољи начин за законодавну власт да избегне грешке од тога да се подели на два дома који се међусобно контролишу. Без сумње спорији, али учинак сигурнији и најчешће са нагодбеним решењима срећнијим и праведнијим. Али скоро сви ранији парламентарци се слажу са идејом јединствене скупштине, у циљу да јединствену и снажну законодавну власт супроставе снажном председнику изабраном од стране народа. Национална скупштина је изабрана да би Француској дала Устав који би санкционисао победу народа. Али 1848. година је била само један компромис, само револуционарна илузија, и истину говорећи, само трагичан улазак у период диктатуре.“⁵⁴⁹

III.1.1.2. Извршна власт на основу Устава из 1848. године

Пето поглавље Устава II Француске Републике посвећено је извршној функцији државне власти. Први пут у историји француске републиканске уставности, шеф државе је инокосан орган. Нормативни темељ индивидуалног шефа државе у републиканском облику владавине, постављен је у најкраткотрајнијој Француској Републици (узимајући ову особину – непосредан избор шефа државе) и задржаће се до данашњих дана – у остале три републике. Тако прва норма Устава којом се регулише функција председника Републике – члан 43 гласи: „Француски народ поверава извршну власт једном грађанину који прима звање председника Републике.“ Услов за избор на највишу функцију у извршној власти је поседовање француског држављанства, уз додатан захтев да оно никада није изгубљено. Да би рођени Француз био изабран за председника Републике, услов је и старосна доб од најмање 30 година.⁵⁵⁰ Нормативно решење у виду трајања мандата председника Републике који износи четири године, никад више није било предвиђено у уставима наредних република.⁵⁵¹ Устав II Француске Републике, забранио је да исто лице може вршити два узастопна четворогодишња председничка мандата. Дакле лице изабрано на функцију председника Републике, после истека првог четворогодишњег мандата, морало је да чека да истекне мандат наредног шефа државе, да би се кандидовало за свој други председнички мандат. „Осим тога, после њега у истом периоду не може бити изабран за потпредседника, било ко од председникових родитеља или сродника искључиво до шестог степена сродства.“⁵⁵² Устав је прецизан у погледу оног што би требало препустити законској материји (и/или евентуално околностима случаја), а то је

⁵⁴⁸ F., Ponteil, *Les Institutions de la France de 1814 a 1870*, op.cit.p. 276

⁵⁴⁹ F., Ponteil, *Les Institutions de la France de 1814 a 1870*, op.cit.p. 277

⁵⁵⁰ Видети члан 44 Устава Француске из 1848. године

⁵⁵¹ Почев од 1875., па све до 2000. године у III, IV и V Републици мандат председника Републике је износио 7 година.

⁵⁵² Члан 44 став 2 Устава Француске из 1848.

датум одржавања избора за председника Републике. Тако је у члану 46 наведено, да ће се избори пуноправно одржати друге недеље месеца маја. У случају да би услед смрти, оставке или другог разлога, председник морао да се бира у другом термину, његова овлашћења истичу друге недеље месеца маја, четврте године његовог избора. Председник се бира тајним гласањем, апсолутном већином гласача, на директним изборима свих бирача француских округа и Алжира. Значајан је члан 47 који, поред регулисања питања да се записници о изборним операцијама одмах прослеђују Народној скупштини, која, без одлагања, решава о валидности избора и објављује проглашење избора председника Републике, предвиђа и могућност посредног избора шефа државе. Наиме у ставу 2 поменуте уставне норме, нормира се да ако ни један кандидат не добије више од већине изашлих бирача или мање од два милиона гласова, ила ако услови тражени чланом 44 нису испуњени, Народна скупштина на тајним изборима апсолутном већином бира председника Републике између пет изабраних кандидата који су добили највише гласова.⁵⁵³

Председник Републике је сходно одредби члана 49 имао право, да Народној скупштини преко министара подноси предлоге закона. Тиме је први индивидуални републикански шеф државе у Француској добио право, да буде посредни учесник у законодавном процесу. Истом одредбом предвиђено је да, први човек извршне власти контролише и обезбеђује извршење закона. Председник Републике у име француског народа проглашава законе.⁵⁵⁴ Обнародовање хитних закона се врши у року од три дана, а остали у року од месец дана од када их је усвојила Народна скупштина.⁵⁵⁵ На основу члана 58 став 1 Устава председник Републике: „у року утврђеном за обнародовање закона, може путем образложене поруке да затражи ново већање.“ Устав је остао недоречен у погледу већине која је потребна да се одбаци председников предлог за измену, односно неусвајање закона. У Уставу је само наведено, да је после већања Скупштине, њена одлука дефинитивна и да се она уручје председнику Републике. „У том случају објављивање се врши у року утврђеном за хитне законе.“⁵⁵⁶ Француски уставотворац је био прагматичан, па је одредбом члана 59 предвиђено да у случају да председник не изврши објављивање закона у роковима предвиђеним Уставом, то има да учини председник Народне скупштине. Шеф државе је формалноправно био врховни командант оружаних снага. Кажемо формалноправно с обзиром да је члан 50 Устава експлицитан, јер се у њему наводи да шеф државе „располаже војном силом али никада нема овлашћења да њом лично командује.“ У домену такође војних послова члан 54 је прописао, да се председник Републике стара о одбрани државе, али да не може започети ни један рат без одобрења Народне скупштине. Председнику је експлицитно било забрањено да уступи било који део

⁵⁵³ Без обзира на начин избора, председник је пре ступања на функцију полагао заклетву пред Народном скупштином. Заклетва је на основу члана 48 гласила: „Пред Богом и француским народом представљеним у Народној скупштини, кунем се да ћу остати веран демократској Републици, једној и недељивој, и да ћу испуњавати све задатке које ми Устав повери.“ Заклетва има религиозан елемент и по томе је она верског карактера. И атеиста би исти текст заклетве требао да изговори, невезано од свог уверења. Устав је остао недоречен, поводом питања да ли заклетва има конститутивно дејство или другачије речено: да ли тек моментом полагања заклетве лице изабрано за председника, постаје шеф државе? Шта се дешава ако би неко због религиозног карактера заклетве, одбио да је положи? Ипак треба узети, да тек чином полагања заклетве победнички кандидат постаје председник.

⁵⁵⁴ Члан 56 Устава из 1848

⁵⁵⁵ Члан 57 Устава из 1848

⁵⁵⁶ Члан 58 став 3 Устава из 1848

територије државе, да распусти Народну скупштину⁵⁵⁷ или да јој продужи мандат, као што и није био у могућности да суспендује власт Устава и закона.⁵⁵⁸

Односи председника Републике са Народном скупштином регулисани су на основу његове обавезе, да сваке године путем поруке Народној скупштини подноси експозе о општем стању послова Републике. Шеф државе је у име Републике био овлашћен да у међународним односима учествује у преговорима у циљу закључења уговора, али и њихове ратификације. Међутим, правна перфектност уговора постигнута је по њиховом изгласавању у Народној скупштини.⁵⁵⁹ Од класичних овлашћења шефа државе које је имао председник, треба поменути право помиловања, али и оно је било условљено добијањем мишљења Државног савета. С друге стране, и Народна скупштина је имала право помиловања само према одређеном кругу лица а то су управо председник Републике, министри и све друге особе које је осудио Високи суд правде. Из домена међународног права представљања и општења са другим државама, председник Републике је акредитовао представнике и амбасадоре страних земаља, а на основу члана 60 Устава. Као церемонијална функција, Уставом је предвиђена председникова обавеза да председава националним свечаностима. На основу члана 63, шеф државе је имао званичну резиденцију у месту заседања Народне скупштине, уз стриктну забрану да напушта континенталну територију Републике, без одобрења на основу закона. На основу Устава Француске из 1848. године није била предвиђена парламентарна влада (с обзиром да министри нису били политички одговорни пред законодавним телом) што јасно произилази из одредбе његовог члана 64 у коме се наводи: „Председник Републике именује и опозива министре, у Савету министара именује и опозива дипломатске представнике, врховне команданте копнене и поморске војске, шефове полиције, више команданте Националне гарде области Сена, гувернера Алжира и колонија, врховне тужиоце и друге врховне функционере. У законским условима, на предлог ресорног министра именује и опозива друге ниже владине функционере“. Шеф државе је имао право да суспендује функционере извршне власти изабране од стране грађана, али на рок не дужи од три месеца. Могао их је опозвати, само на предлог Државног савета. Законом је могло да буде предвиђено у којим случајевима опозвани функционери могу бити проглашени неподобним за поново вршење исте функције. Декларација о немогућности поновног избора, могла је да има правно дејство само после правноснажне пресуде. Број министара и њихова овлашћења утврђује законодавна власт.⁵⁶⁰ Акти председника Републике, осим оних којима именује и опозива министре, немају дејство уколико на њих није стављен премапотпис министра. У теорији је поводом овога примећено да без обзира на ограничење председника министарским премапотписом он је „тај који министре именује и разрешава, тако да је ипак очигледна превага у извршној власти била на његовој страни. Министри су, дакле, били одговорни само њему, а не Скупштини. Једном речју, постало је очигледно да се Француска овог пута више угледала на амерички председнички

⁵⁵⁷ Немогућност председника да распусти законодавно тело је још један „председнички елемент“ у Уставу из 1848., с обзиром да и у изворном председничком систему, којим је установљено начело круте поделе власти, шеф државе нема право дисолуције.

⁵⁵⁸ Видети члан 51 Устава, доступно на: [www.conseil-constitutionnel.fr/les constitutions de la France/Constitution de 1848 Le République – 4 novembre 1848](http://www.conseil-constitutionnel.fr/les_constitutions_de_la_France/Constitution_de_1848_Le_R%C3%A9publique_-_4_novembre_1848)

⁵⁵⁹ Видети члан 53 Устава из 1848

⁵⁶⁰ Члан 66 Устава из 1848

систем, него на енглеске узоре.⁵⁶¹ „Штавише, једини председникови акти за које није био потребан премапотпис да би били пуноважни били су акти којима он поставља или опозива министре. Министри су овим били учињени зависним од председника. Није постојала парламентарна одговорност министара. Била је то председничка влада.“⁵⁶² Устав Француске из 1848., предвидео је одговорност председника Републике, министара и других функционера извршне власти за радње из њихове надлежности, акте владе и акте управе. У Уставу су наведене радње које се сматрају велеиздајом која је свакако шири појам од онога који се предвиђа у кривичном праву. Одредба члана 68. гласи: „Свака мера којом председник Републике распушта Народну скупштину, продужава јој мандат или омета је у вршењу свог мандата је злочин велеиздаје. Самом том чињеницом председник је лишен своје функције. Грађани добијају подршку да му одбију послушност. Извршна власт тада, пуноправно прелази на Народну скупштину. Судије Високог суда правде се одмах окупљају под претњом чињења кривичног дела, они позивају судије на место које одреде у циљу суђења председнику и његовим саучесницима. Они сами именују судије задужене да врше функције јавног тужилаштва. Закон ће утврдити друге случајеве одговорности као и форме и услове које ће следити. Устав Француске из 1848. године је једини републикански Устав, који је предвидео институцију потпредседника Републике. За разлику од председника који се бирао на непосредним изборима, потпредседник Републике биран је од стране Народне скупштине између три кандидата предложена од стране председника у месецу који следи његовом избору. „Потпредседник не може бити биран међу родитељима и сродницима председника, укључујући све оне до шестог степена сродства. У случају спречености председника, потпредседник га замењује.“⁵⁶³

III.1.1.3. Политички живот II Француске Републике

Друга по реду Француска Република је и најкраће трајала, па је и сама политичка пракса у односу на остале републике најоскуднија. Први и једини њен председник био је Луј Наполеон Бонапарта. Показаће се да је за њега Република, била само прелазна фаза ка успостављању Царства. У теорији је записано да је прве године свог мандата Наполеон „био сужањ своје владе“, која га је стављала пред готове одлуке донете без њега: тако је посредним путем парламентарна већина вршила власт; тиме је у осталом чинила услуге кнезу, ослобађајући га одговорности за своју реакционарну политику коју је он отворено осуђивао и против које се борио било примењујући своје право помиловања било подносећи предлоге за амнестију; на исти начин истакао је и своје неслагање са изборним законом од 30. маја 1850. године. Окупивши после неколико месеци извесно језгро политичког особља искористио је прилику да се отресе владе када је ова пустила да га нападну због његове политике према Ватикану и 30. октобра 1849. године повратио редовне уставне односе окончавши двојство извршне власти. Тада је могао да узме у своје руке управу, да је надзире и захтева од ње оданост и ревност; збуњено двогодишњим растројством, становништво му је било захвално на томе. Исто тако, брзо је задобио војску, бар људство и ниже официре, јер је висока команда била орлеанистичка, нарочито

⁵⁶¹ С., Аврамовић, В., Станимировић, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015, стр. 306-307

⁵⁶² Д., Поповић, *Општа правна историја III – Стварање модерне државе*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1996, стр. 199-200

⁵⁶³ Члан 70 Устава из 1848

у Паризу.⁵⁶⁴ Непосредни избори за председника Републике који су имали своје противнике, показали су се погубним за дуговечност ове француске државне творевине. Легитимитет који је Наполеон добио на изборима за председника, имао је свој контраст у легитимитету 750 непосредно изабраних народних представника за једнодомну Народну скупштину. Значајна овлашћења шефа државе али и контролна власт легислативе над његовим радњама, представљале су такав институционални дизајн који је у себи носио „клицу своје смрти“. Потомак првог француског цара био је противник парламентарних установа исправно слутећи да парламентарци, односно један део њих, немају подршку народних маса. С тога се за његову личност, везују популистички елементи у владавини.⁵⁶⁵ То је потреба да се успостави непосредни однос са народом. Такав вид председникове делатности огледао се у његовом посећивању великих градова Француске где је у говорима наглашавао потребу одбацивања партијске политике и уједињења „ради подизања Француске, да је потребно да власт буде јака да би била благотворна, да треба побољшати судбину нижих сталежа; говорећи о овоме, Луј – Наполеон је умео да нађе социјалистички речник из своје младости.“⁵⁶⁶ Мандат од четири године како је Уставом био предвиђен, за Луја Наполеона је био сувише кратак, а уставна забрана да се поново кандидује, била је формална препрека учвршћењу власти. С друге стране, део народних представника у Скупштини није био вољан за уставну реформу, која ће избрисати норму из основног закона која забрањује поновно кандидовање актуелног председника. На политичкој сцени оновремене Француске белодано је била супротност између страначки подељене Народне скупштине с једне стране а, председника, те његових министара који су желели ефикаснију и ефективнију извршну власт на другом политичком полу. Како председник Републике није могао да рачуна на подршку у парламенту за промену Устава, апеловао је на ниже нивое власти и подршку народа за нови мандат или његово продужење. Смењивање главног челника војске Шангарнијеа, који је уједно био и посланик, био је почетак у сламању отпора народних представника, јер им је мач који су имали у рукама избијен. Како су се приближавали нови избори 1852. године и за председника и за законодавно тело, француски политички живот одликовао се све већим степеном неизвесности. „При тој помисли, земљу жудну спокојства обузимала је стрепња коју су бонапартисти зналачки подржавали; у пролеће 1851. године образују се одбори који захтевају ревизију Устава како би био допуштен поновни избор председника. Са свих страна почињу да пљуште такви захтеви. Али за ревизију о којој је Скупштина расправљала од 14. до 19. јула, није се изјаснило неопходних $\frac{3}{4}$ посланика. Према томе, Луј Наполеон не би могао да остане на власти законитим путем: па лепо, он ће позвати народ да одлучи. Осећао је да га има за себе. У једном говору у Дижону, 1. јуна, изнео је пред народ све препреке које други стављају на пут оздрављења земље. У августу и септембру од 85 окружних већа, 80 захтева ревизију Устава. У парламенту „јелисејска група“ већ је права странка; извесни конзервативни прваци као што су Одилон Баро или

⁵⁶⁴ Ж., Лефевр, Ш., Х., Путас, М., Бомон, *Историја Француске, књига друга – од 1774 до наших дана* (превеле с француског, Љ., Вуковић, Ј., Стојановић), Просвета, Београд, 1961, стр. 340-341

⁵⁶⁵ „Луј Бонапарта био је врло амбициозан, мада помало затворен и компликован човек. Имао је смисла за обраћање људима из различитих средина; демагогија му није била страна црта. Популарност је, осим својим способностима, а можда и много више него њима, дуговао свом имену. Тим именом се знао послужити не само да добије на изборима, него и да у други ред међ уставним чиниоцима постави скупштину која му је била такмац.“ – Д., Поповић, *Опита правна историја III – Стварање модерне државе*, op.cit.стр. 201

⁵⁶⁶ Ж., Лефевр, Ш., Х., Путас, М., Бомон, *Историја Француске, књига друга – од 1774 до наших дана*, Ibid, стр. 341

војвода од Брољија, као што су Монталамбер и Дари, схватајући опасност траже неки начин да се председник задовољи.⁵⁶⁷ Ипак, опасност од сламања установа Републике и демократског изласка из кризе, није отклоњена. Председник, који ће ускоро постати цар, одлучио је да прибегне државном удару. За то је била потребна подршка војске, као што у историји постоји велики број сведочанстава у сличним ситуацијама. Војна сила је била на страни принца – председника, али, оклевао је да је одмах употреби. Иако му Устав није дозвољавао да прибегне дисолуцији законодавног тела, то је желео да учини у периоду скупштинског одмора. Да не би на себе навукао гнев демократских кругова привржених уставности и законитости, закон је настојао да (зло)употреби, да дође до жељеног циља. Реч је о (институционалном) покушају да укине изборни закон, а да онда нови сазив легислативе буде Скупштина ревизије Устава. У томе шеф државе није успео, јер су парламентарци одбили да законским путем уведу опште право гласа. Такав потез скупштинске већине ишао је на руку шефу извршне власти – председнику Републике, који се могао приказати као заступник демократских тежњи француског народа, које су се између осталих исказивале и у захтеву, за општим правом гласа. Ко ће у најављеном сукобу на релацији извршна – законодавна власт победити, било је питање на које ће коначни одговор дати војска. Највиши војни официри су у једном циркуларном писму, потврдили оданост врховном команданту. На руку принцу – председнику, ишла је и одлука Народне скупштине којом је одбијен предлог, да њен председник има право да у случају угрожености уставног поретка позове војску. Државни удар коначно се десио 2. децембра 1852. године. Најављен је хапшењем једног дела посланика и запоседањем скупштинске зграде. Председничким указом (а упоришта у Уставу није било) Скупштина је распуштена, успостављено опште право гласа, а народ позван на референдум који је суштински био плебисцит за, или против, једног човека. „У једном прогласу народ је означен као „једини суверен за кога знам у Француској“ као судија између скупштине и председника,; у њему се објашњавало о чему плебисцит треба да одлучи: о ревизији Устава по којој би председничка власт имала да траје 10 година, а поред законодавног тела био установљен и један Сенат као чувар установа. Сутрадан је постављена влада коју су сачињавали кнежеви блиски саветници, гроф од Морнија, Руе, Сент – Арно, Фулд Имањ.⁵⁶⁸ После државног удара изведеног 2. децембра, у периду од непуне две недеље до плебисцита, институције Републике гашене су једна за другом. Прво је затворен Врховни суд и примењене насилне репресије, против оних који су желели да бране Републику. У таквој атмосфери формални крај Републике приближен је резултатима плебисцита од 14. децембра 1851 године. Француски писци зналачки (истинито) примећују да је Републици сопствено начело дошло главе, јер је она судбину земље поверила народу који за то није био припремљен. Другачије речено, француска политичка популација није дошла до стадијума политичког пунолетства. „Народ се те дужности ослободио предајући је онима који су се у то боље разумели. Једну за другом, он је отерао са власти разне групе „социјалисте, републиканце, парламентарце, кад му је беда која није престајала открила да су ти људи неспособни да савладају кризу, а онда се предао у руке једном спасиоцу.“⁵⁶⁹

⁵⁶⁷ Ж., Лефевр, Ш., Х., Путас, М., Бомон, *Историја Француске, књига друга – од 1774 до наших дана*, Ibid,стр. 341-342

⁵⁶⁸ Ж., Лефевр, Ш., Х., Путас, М., Бомон, Ibid, *Историја Француске, књига друга – од 1774 до наших дана* стр. 342-343

⁵⁶⁹ Ж., Лефевр, Ш., Х., Путас, М., Бомон, Ibid, *Историја Француске, књига друга – од 1774 до наших дана* стр. 343

Луј Наполеон Бонапарта је великом већином на плебисцитарном изјашњавању грађана, овлашћен да заједно са својим присташама на власти и саветницима припреми нови Устав. То се и догодило у јануару 1852., за време још формалног постојања Републике. Други Устав II Републике заправо је први Устав II Царства. Тај нови основни закон Републике која је била на издисају. Нови конституциони акт поприлично је имао сличности са Уставом из 1799. У теорији се положај извршне власти по овом Уставу описује, као власт у којој је централна фигура био шеф државе. „Доминантан је био председник Републике, биран непосредно од стране грађана. Парламент је постао дводом. Један дом је била Национална скупштина, чије су чланове бирали грађани на општим и непосредним изборима; други дом био је Сенат, чије је чланове именовао председник Републике. Крајем исте године, раније поменутом формом *senatus-consulte*, баш као и његов стриц, Луј Наполеон прогласио се царем под именом Наполеон III (1852-1870). Тако је окончана II Република, а започело II Царство.⁵⁷⁰ По политичкој суштини, II Царство се у историји памти као модел плебисцитарног режима.

III.1.1.4. Правна природа организације извршне власти у II Француској Републици

Невезано да ли усвојили Дивержеову или дефиницију полупредседничког система дату од стране Роберта Елција, могли би да се запитамо да ли је у II Француској Републици, први пут у историји успостављен полупредседнички систем организације извршне власти? У теорији је иначе већинско мишљење, да је овакав систем први пут примењен у Немачкој на основу Устава из 1919. године. У односу на поједине особине система власти у Вајмарској Немачкој, II Република има одређене сличности, а главна је непосредни избор председника. Међутим, док је у Вајмарској Немачкој, Финској и Француској на основу Устава из 1958. године, канцелар, председник владе, односно први министар уставна категорија, у Уставу Француске од 1848. године не помиње се институција председника владе. Међутим, политичка пракса могла би да дâ за право да је у првој години по избору Луја Наполеона за председника Француске, систем наликовао полупредседничком режиму. Наиме, после председничких избора одржаних 10. децембра 1848. године, Наполеон је десет дана касније именовао Камила Одилона Бароа (Barrot) за председника Савета министара који је ту функцију обављао непуних годину дана, односно до 31. октобра 1849. године. Историјски подаци не указују да ли је Баро био у ствари потпредседник како је то предвиђено чланом 70 Устава. Међутим, у историјским документима се не помиње постојање потпредседника, те можемо закључити да је поменута уставна норма остала мртва. После политичке екскомуникације Бароа из Савета министара, више није нико именован на функцију којом ће замењивати председника када не председава Саветом. Дакле, из политичке праксе ове Француске Републике убрзо је исчезла функција председника Савета министара, а то је један од елемената који конституишу како Дивержеову, тако и Елцијеву дефиницију полупредседничког система. С тога постоји неколико разлога због чега се Француска Република на основу Устава из 1848. године не може сматрати полупредседничким системом: у Уставу као што је већ поменуто не постоји функција првог министра или премијера; установљавање непосредног избора председника, ипак није било апсолутно јер је Народна скупштина

⁵⁷⁰ Ж., Лефевр, Ш., Х., Путас, М., Бомон, *Историја Француске, књига друга – од 1774 до наших дана* op.cit. стр. 328

могла да учествује у избору председника Републике уколико ни један од кандидата не би добио више од већине изашлих бирача, односно мање од 2 милиона гласова, односно ако би за председника било изабрано лице које није рођени Француз (како је то било предвиђено чланом 44 Устава); такође није постојала колективна одговорност владе пред законодавним телом, што је такође конститутивни елемент дефиниције полупредседничког система. С тога Француска II Република не може се сматрати првим случајем полупредседничког система, али има одређене сличности са овим режимом. Питање које се логично намеће је следеће: Ако у II Републици није успостављен полупредседнички систем, а одбачени су и елементи парламентарног режима, ком систему власти је најближи режим ове уставне творевине. Професор Шефко Куртовић наводи да је Устав II Републике имао „и елементе председничке и парламентарне Републике. Ипак претежују елементи председничке Републике будући да је парламентарна влада (због политички неодговорног поглавара државе) сматрана неспојивом с Републиком (тј. с влашћу у којој су сви одговорни; дакако, заборавило се да политичка неодговорност не значи и правну неодговорност).“⁵⁷¹ Слободан Јовановић је био изричит да иако „Устав од 1848 није усвојио парламентарни режим, конзервативна већина наметала је председнику своје људе за министре. Председник је доказивао да министри не морају увек имати поред његовог поверења још и поверење Скупштине.“⁵⁷² Ипак мишљења смо да је реч о специфичној врсти мешовитог режима⁵⁷³, где је уставописац вероватно желео да његово дело за углед има америчку председничку републику. Међутим кратко трајање II Републике, које се везује за дужину мандата једне личности на челу инокосног органа - шефа државе, омета потпуно прецизан закључак о правној природи овог уставно-политичког система. Дужа политичка пракса и вршење функције шефа државе, од стране више политичара могла би да дâ јаснију слику о институцијама. Ипак, II Република била је само политичка подлога за установљивање ауторитарног режима у монархијском облику владавине, од стране првог инокосног републиканског шефа државе, а последњег француског цара.

⁵⁷¹ Š., Kurtović, *Opća historija države i prava, II knjiga*, Narodne novine, op.cit.str. 229

⁵⁷² С., Јовановић, *Примери политичке социологије – Енглеска, Француска, Немачка, 1815 – 1914*, БИГЗ, Београд, 1990, стр.142

⁵⁷³ Миодраг Јовичић, не наводећи члан Устава Француске из 1848., који установљава одговорност министара и пред једнодомним парламентом, јер такве експлицитне одредбе у овом уставном документу и нема, ипак закључује да је у II Француској Републици „уведена нека врста мешовитог парламентарно-председничког система.“ – М., Јовичић, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Iro Svetozar Marković, Београд, 1984, стр.133. Ту је разлика у односу на Драгољуба Поповића који прецизно указује : „Председник републике био је по чл. 67 устава ограничен министарским премапотписом, али му је зато 64. члан изреком дао овлашћење да „именује и опозива министре.“ - Д., Поповић, *Опита правна историја III – Стварање модерне државе*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1996,стр.199. Именовање и опозивање министара односно чланова кабинета искључиво од стране председника републике јесте одлика председничке владе што исправно примећује Поповић, али постојање министарског премапотписа је ипак био парламентарни уметак у II Француској Републици, што јој је дало одлику мешовитог система са преовлађујућим председничким елементима.

III.1.2. Француска III Република - Снажна извршна власт на основу уставних норми - слаба на основу живог устава

III.1.2.1. Успостављање Републике 1870. године и закашњење у доношењу уставних закона из 1875.

После неуспешног француско-пруског рата по Француску и поразом у војном окршају код Седана 1. септембра 1870. године, у коме је и сам цар Наполеон III заробљен од стране Пруса, капитулација Царевине била је питање дана. Испоставиће се убрзо, да је и промена облика владавине, коинцидирала са сличним временским моментом. Наиме, 4. септембра исте 1870. године прокламована је Република и састављена привремена Влада народне одбране, која и поврх својих тежњи није успела да консолидује војну силу. Влада је почетком 1871. године потписала споразум о примирју, који је требао да створи повољну политичку атмосферу да земља добије егzekутивну власт способну за мировне преговоре.⁵⁷⁴ Већ 8. фебруара 1871. године у брзини су одржани директни општи избори за законодавно тело. Изборна утакмица је имала карактер прикривеног референдума, јер су и власт и опозиција поставиле захтев за добијањем одговора на питање, да ли је земљи потребна даља ратна авантура или треба дати шансу миру? Припадници различитих монархистичких опција⁵⁷⁵ и десно орјентисани политичари, заступали су став да је боље прихватити пораз и што пре закључити мир, док су се републиканци залагали за наставак борбе у циљу ослобођења запоседнуте државне територије од стране Пруске. На тим изборима, опција која је желела мир добила је већину.⁵⁷⁶ „17. фебруара 1871. године

⁵⁷⁴ „Немачка, која је што пре хтела да потпише мир, није желела да преговара са нелегитимном владом париских револуционара, те је склопила примирје да би се одржали избори за скупштину која би могла да потпише мир.“ - С., Јовановић, *Примери политичке социологије: Енглеска, Француска, Немачка 1815-1914*, БИГЗ, Београд, 1990, стр.155

⁵⁷⁵ Монархисти су били подељени на три струје, које нису биле одмах спремне на компромис у виду коначне одлуке која личност ће доћи на француски престо. Три монархистичке опције представљали су орлеанисти, легитимисти и бонапартисти. Орлеанска фракција за монархију била је водећа политичка снага за време Јулске монархије (1830-1848) а њен „заштитни знак“ био је краљ Луј-Филип I Орлеански. Он је био племић из орлеанске гране Бурбона ... Због својих животних назора и схватања, Луј-Филип је назван краљем грађанином ... Револуцијом доведен на власт, он је понекад лично на државног поглавара какве републике ... Ма колико интимно имао можда симпатије за личну владавину, Луј-Филип је знао да без скупштине не може управљати. Скупштина је надзирала министре и није хтела да допусти краљу одржање оних министара којима би ускратила поверење. Луј-Филип је налазио да су му и при оваквим правилима игре руке још увек одрешене. Између владоца и народног представништва била је у начелу успостављена равнотежа.“ – Д., Поповић, *Ogled o odgovornoj vladi, na primeru njenog nastanka u Francuskoj*, Savremena administracija, Beograd, 1989, str. 106-109. Орлеанисти су се на почецима (док су још били јака снага) III Републике залагали за рестаурацију монархије, али оне уставног типа, са ограниченим овлашћењима краља, а да највећа овлашћења у држави буду у законодавном телу – скупштини. Легитимисти су били конзервативнија монархистичка струја која је припадала старијој грани Бурбонске династије, залажући се за обнову старог режима (а против уставне монархије) који је постојао у Француској пре избијања револуције 1789. – Ancien Régime. Бонапартисти су се залагали, као додуше, најслабија монархистичка фракција за долазак на француски трон представника царске породице Наполеона Бонапарте.

⁵⁷⁶ У Народној скупштини изабраној 8. фебруара 1871. године републиканци су имали само 150 посланичких места, бонапартисти занемарљивих 20, а група окупљена око будућег председника Републике Адолфа Тијера, 78 посланика. Превага монархиста била је очигледна. Имали су 424 мандата од чега су појединачно најјача групација у парламенту били орлеанисти са 214 места, а легитимисти са 182. Овим изборним циклусом није у потпуности попуњен састав Доњег дома, па су одржани допунски парламентарни избори

Народна скупштина сазвана у Бордоу донела је две одлуке: с једне стране, узимајући у обзир околности, она је сачувала питање будућих институција тиме што је ову Скупштину назвала Пакт Бордоа, с друге стране, она је изабрала Тијера за шефа извршне власти Републике Француске. Он мора да врши своје функције под ауторитетом Скупштине уз сарадњу са министрима које сам бира. Влада Адолфа Тијера сачувала се и превазилази најозбиљније тешкоће: закључује мир, обуздава Кому, ослобађа територију, реорганизује земљу. Али односи са Скупштином ће се прогресивно погоршавати.⁵⁷⁷ Новоизабрана Скупштина је у форми резолуције изабрала државног поглавара Француске у републиканском облику владавине. Тај документ од 17.2.1871. је гласио: „Национална скупштина носилац суверене власти – будући да је важно да се одлучи о институцијама Француске да се одмах побрине за потребе владе и вођење преговора наређује: господин Thiers именује се шефом извршне власти Француске Републике, он ће вршити своје овласти, под влашћу Националне скупштине, уз помоћ министара које ће он изабрати и којима ће он предсједати.“⁵⁷⁸ Пре доношења уставних закона из 1875. године нова Република функционисала је на основу докумената који су били уставне снаге и имали су привремени карактер.⁵⁷⁹ Тако Пјер Пакте и Фердинанд Сукраманин указују на „устав Ривеа“ од 31. августа 1871. године. Нова Скупштина суочена са немогућношћу брзе обнове монархијског облика владавине и тежњом републиканаца да се путем парцијалних избора ојача њихов покрет, што им је и успело, била је принуђена да донесе одређени акт којим ће бити прецизирана овлашћења шефа извршне власти – Адолфа Тијера (Thiers). Реч је о Закону од 31. августа 1871. године који је по свом иницијатору добио назив Ривеов закон који је у материјалном смислу имао „снагу устава“. „Шеф извршне власти, у личном својству и без оформљења функције, узима титулу председника Француске Републике. Из одредаба овог Закона јасно произилази да је Скупштина својим избором добила суверену власт. Према томе, други органи, укључујући и председника Републике, од ње обавезно добијају своје компетенције. С тога, Скупштина потврђује делегирање извршне власти коју је одобрила Тијеру 1871. године. У том својству председник објављује законе на основу којих обезбеђује извршење, али Скупштина задржава потпуну законодавну власт. Помажу му министри које сам именује и опозива, и који мора да његове одлуке премапотпишу. Најинтересантније су одредбе које се тичу односа председника и Скупштине, јер оне јасно изражавају међусобно неповерење у којем Скупштина предњачи. Не само да је председник на једној степеници испод ауторитета Скупштине,

исте 1871., 2. јула, за 114 посланичких места. Они су потпуно обележени тријумфом републиканаца, о чему сведоче резултати: републиканци су добили 99 мандата, орлеанисти 6, легитимисти и бонапартиси по 3 – www.roi-president.com/elections-1871/ приступ, 4. 5. 2016.

⁵⁷⁷ P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009, p. 278

⁵⁷⁸ Наведено према: Š., Kurtović, *Vrhovna izvršna vlast u Francuskoj Trećoj republici (1871-1887) I – Institucije*, Pravni fakultet, Informator, Zagreb, 1980, str.31

⁵⁷⁹ Професор Шефко Куртовић у првом делу своје објављене докторске дисертације „Врховна извршна власт у Француској Трећој републици“, указује да време од пуних пет година пре доношења уставних закона из 1875., у Француској анализирајући извршну власт, представља целину, и да у односу на некодификовани Устав из 1875, се квалитативно разликује узимајући у обзир уставно-правне критеријуме. „Наиме, ако у овом времену можемо говорити о институцијама егзекутиве, и то не само као стварно-политичким него и формално-правним чињеницама, ипак (а за разлику од слиједећег периода) о њима не можемо говорити као уставно-правним (у формално-правном смислу) чињеницама; то је оно што тим институцијама прије и након ступања Устава на снагу даје – успркос њиховој институционалној и релно-политичкој сличности (па и истовјетности) својство различитости.“ - Š., Kurtović, *Vrhovna izvršna vlast u Francuskoj Trećoj republici (1871-1887) I – Institucije*, str. 29

пред којом је одговоран као и његови министри, већ је изричито предвиђено да мора да борави у месту у коме заседа Скупштина, и посебно да у њој може говорити само ако то сматра потребним, а пошто је о својој намери обавестио председника Скупштине. Реч је о томе да се истовремено учини зависност извршне власти у односу на Скупштину, и да се ограничи лични утицај Тијера.⁵⁸⁰ Следећи правни акт који неки називају „устав Алберта де Броглија“ је реакција на доминацију шефа извршне власти Адолфа Тијера у политичком животу. Наиме, од доношења Ривеовог закона у пролеће 1873. године, први и испоставиће се привремени председник Републике, Тијер је имао успеха у политичким акцијама пре свега у брзом ослобођењу окупиране територије. Као други његов политички потез, који је био трн у оку монархистичкој већини у парламенту је било формално проглашење Републике. У жељи да се политичка позиција Адолфа Тијера минимизира, Скупштина је такође на предлог његовог иницијатора Алберта де Броглија (de Broglie), донела Закон који ће понети име по свом предлагачу. Суштина законског акта је да се убудуће односи Скупштине са председником, одвијају посредством министара. То значи да министри, у име председника, образлажу његове поруке и они су ти који одговарају на интерпелације. Закон је регулисао да председник може да се обраћа Скупштини, тек када путем поруке то затражи од ње, и само дан после пријема ове поруке. Тако на пример после говора шефа извршне власти, односно председника, на седници Скупштине, Броглијев закон је предвидео да се иста одмах прекида, и тек се на каснијој седници може приступити гласању без присуства председника. Овако комплексна процедура, имала је да се примени чак и када се питања о којима се дебатује у Скупштини тичу одговорности председника, односно када су везана за општу политику Владе. Овај Закон испунио је циљ због кога је донет, а то је да се правним путем изнуди оставка председника и свега два месеца после његовог доношења Адолф Тијер је поднео оставку, а истог дана, 24. маја 1873. године, човек који је био одан монархији, маршал Мак–Маон, је изабран за председника. Требаће да прође још две године, а да се донесу закони који ће представљати уставни скелет нове Републике. После избора Мак–Маона за председника, донет је Закон о седмогодишњем мандату. Монархистичка већина у Скупштини немогавши да постигне компромис који би водио брзом успостављању монархије, а у циљу да добије на времену, продужила је привремени режим, тако што је Мак–Маону поверила извршну власт за период од седам година са титулом председника Републике.⁵⁸¹ Дакле, желела се само привремена Република, коју ће водити осведочени монархиста, да би у погодном тренутку поново била успостављена монархија. Имајући те чињенице у виду, није тешко закључити због чега је од успостављања Републике до доношења Устава, протекло готово пет година. Већина која је изчекивала поново рађање монархије није показала велику одлучност, да изради републикански устав. Писање устава дуго је одлагано и тек када се показало да то одлагање не може трајати у недоглед, Скупштина је искористила своја овлашћења и приступила процесу уставотворства. Треба напоменути да су се од председништва Тијера до председништва Мак–Маона, примењивали исти текстови (поменути закони, осим

⁵⁸⁰ P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Ibid, p. 278

⁵⁸¹ „Историјски штавише, Национална Скупштина из 1875, која је као што се сви сећамо, била унитарно тело, није веровала у дуго трајање републиканског устава, који је тада тек био сачињен. Оригиналном, барем, изгледа да су били усмерени на „седмогодиште“. Они су веровали, да ће на крају периода од седам година, провизорна влада коју су установили доћи до свог краја, да ће се Национална скупштина поново окупити у својој уобичајеној форми као један дом, у намери установљавања коначног система власти у држави.“ – R., Saleilles, *The Development of the Present Constitution of France*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 6 (Jul., 1895), p.10

важног о седмогодишњем мандату који је донет у првој години председниковања Мак–Маона). Први председник, назван шеф извршне власти, Тијер је био и шеф државе и шеф Владе. У том својству, имао је прилику да се често појављује у Скупштини и да образлаже одлуке Владе као колективитета. „Овај режим је био двосмислен јер је без сумње садржавао неке елементе парламентарног, дуалистичког режима (посебно министарски премапотпис и двоструку одговорност министара), али правно био је ближи скупштинском режиму (због директне одговорности председника пред Народном скупштином и одсуства извршног бицефализма), међутим, због јаке индивидуалности Тијера, систем је дуго нагињао председничком режиму. За време председниковања Мак–Маона евидентна је значајна промена. Он је председништво прихватио из осећања дужности, али је очекивано да се дистанцира од политике. Од тада се дешава раздвајање функција шефа државе коју има Мак–Маон за претходно утврђени период, и функција шефа Владе која припада потпредседнику Савета министара. Ова извршна двојност производи своје уобичајене ефекте у смислу да председник користи стварно неодговорност која је у осталом у складу са логиком Закона о седмогодишњем мандату, док потпредседник Савета врши власт над Владом, а пред Скупштином преузима на себе потпуну одговорност за политику коју спроводи. У тако примењеном систему елементи позајмљени из парламентарног режима ће убудуће доминирати. Уставотворци из јануара 1875. године ће се њиме инспирисати.“⁵⁸² Има мишљења да је систем власти у Француској Републици за време Тијеровог председниковања био скупштински. „И управо је то што је у дотадашњој замисли о парламентарној влади егзекутива почивала на начелу двојства (влада–шеф државе) још један разлог који потврђује да је резолуција од 17. III 1871. увела сустав скупштинске владе. Може се поставити питање да је Thiers својим формално–правним положајем „шефа егзекутиве“ био и шеф државе и инокосна влада или је био једно од тога и које. Сигурно да он није био шеф државе ни у смислу предсједничког сустава ни у смислу шефа државе у парламентарном суставу; управо скупштински сустав највише полаже на однос егзекутиве према парламенту а не на структуру унутар саме егзекутиве, он не наглашава дуализам унутар саме егзекутиве, нити му је толико важна колегијалност или инокосност егзекутиве колико прије свега другог, њена пуна овисност о парламенту.“⁵⁸³

Битно је напоменути да је Законом о седмогодишњем мандату, предвиђено стварање једне уставне комисије од 30 чланова која је имала задатак да припреми предлог устава. Међутим, та одредба закона није сматрана као обавезна. Тек се та обавезност наслућује у поруци Скупштини из јануара 1875. године, коју је упутио председник Мак–Маон, нагласивши да је дошао тренутак приступања озбиљној дискусији о уставним законима, из разлога јер би у јавном мњењу било лоше прихваћено ново кашњење. Тај моменат представљао је час за убрзање доношења основног закона земље. После четири године одлагања, Скупштина је донела три уставна закона који ће представљати некодификован Устав Француске III Републике. Претходно је на Закон о седмогодишњем мандату донет амандман поднет од стране посланика, Валона који је предвидео да се председник Републике бира на заједничкој седници Представничког дома и Сената. Тај амандман је значајан јер је био неперсоналног карактера, није се односио на конкретну личност као што је био случај са иницијалним одредбама Закона о седмогодишњем мандату, јер је за предмет имао вршење функције шефа државе од стране конкретне

⁵⁸² P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Ibid, pp. 279-280

⁵⁸³ Š., Kurtović, *Vrhovna izvršna vlast u Francuskoj Trećoj republici (1871-1887) I – Institucije*, op.cit.str. 36

личности, односно маршала Мак–Маона. Амандман који је установио парламентарни, посредни избор председника Републике, представљао је значајан део темеља у њеној уставној грађевини. Реч је о једном од кључних момената у оснивању Републике. Један глас је пресудио у корист републиканског облика владавине.⁵⁸⁴

Републиканци јесу добили власт, али нису били у могућности да се потпуно задовоље републиканским институцијама, јер су оне на брзину после дугих одлагања изгласане, тада у Скупштини коју је чинила монархистичка већина. Право успостављање републиканског режима, десило се после усвајање три закона који су имали карактер уставних из 1875. године. На политичком плану стварање републиканских органа власти утицало је на кризу од 16. маја 1877. године, а на институционалном довело је до две значајне ревизије из 1879. и 1884. године. Поменута криза која је прво наступила 1877. године значајна је за схватање даљег функционисања институција Републике, тачније односа између парламента и владе и изобичајења председничког права дисолуције. Наиме, Мак–Маон, тадашњи председник, је од председника Министарског савета, Жил Симона (Simon), затражио оставку јер је оспоравао политику Владе на чијем челу је дотични политичар био. Симон је поднео оставку, а заменио га је Алберт де Брогли. Међутим, већ два дана касније, 18. маја, Скупштина је путем своје изјаве упућене јавности већином гласова (скупштинску већину чинили су припадници републиканских опција) устала против онога што су назвали насилним ударом шефа државе. Наредног месеца дошло је до изгласавања неповерења де Броглиевој Влади, јер није имала подршку представника народа. На овакав потез Доњег дома, председник је успео да добије позитивно мишљење Сената о његовој иницијативи за распуштање. Изборна кампања у којој је учествовао и сам председник, подржавајући Броглиеву Владу којој је изгласано неповерење за коначан исход је имала резултат из кога су профитирали политички, републиканци, а десница, односно монархисти су остали у мањини. Нови скупштински сазив је формирао анкетну комисију, да се утврде све релевантне околности у вези са председничким потезом, којим је исказао своје неповерење Влади Жил Симона (Simon). Влада у техничком мандату којој је било изгласано неповерење, свој силазак са власти је формализовала оставком де Броглиа. Следећа Влада Гаетана де Рошбуеа (de Rochebouët) је изабрана (прецизније премијер је именован) неуживајући поверење парламента, већ председника Републике.⁵⁸⁵ Међутим, Скупштина је 24. новембра 1877. године усвојила

⁵⁸⁴ За далекосежно значајан Валонов амандман по судбину институција Републике гласало је 353 посланика, а против 352. И део десничара наклоњених монархијском облику владавине је својим гласањем у суштини учествовао у формалном сахрањивању монархије. Закон о организацији Сената од 24. фебруара 1875. године усвојен је са 435 за и 234 против. Закон о организацији јавних власти усвојен дан касније добио је подршку 425 посланика, док су 254 била противна његовом усвајању. Коначно, Закон о односима јавних власти донет 16. јула 1875. године усвојен са 550 гласова за и 82 гласа против.

⁵⁸⁵ После избора одржаних 1876. на којима су убедљиву победу однеле четири групације републиканаца (Републиканска Унија, леви републиканци, леви и десни центар, www.roi-president.com/legislatives-1876; приступ, 5.5.2016) маршал Мак-Маон је мандат за формирање Савета министара поверио Жил Симону који се декларисао као „одлучни републиканац и одлучни конзервативац.“ – R., Gildea, *Children of the Revolution: The French:1799-1814*, Harvard University Press, London, 2008, p.252. И након скупштинских избора одржаних наредне 1877. године када су републиканци поново у Доњем дому освојили већину (Републиканска унија и леви републиканци, 260 мандата од 521 посланика колико се те 1877. године народних представника бирало, www.roi-president.com/legislatives-1877; приступ, 5.5.2016) шеф државе је игнорисао вољу народа и мандат за образовање нове Владе Француске поверио генералу Рошбуеу. С обзиром да је републиканска већина у Доњем дому исказала експлицитно неслагање са оваквим предлогом

дневни ред са једном врстом резолуције у којој је наведено да „парламент не може ни са овом Владом ући у везу и спрема се да ускрати свако поверење владама које не буду изабране већином.“ После тога председник Мак-Маон је приступио једином могућем решењу а то је, да је предложио Жил Дифора (Dufaure) за новог председника Савета министара, јер је наведена личност уживала поверење скупштинске већине. У исто време када је изабрана Дифорова Влада, председник је упутио поруку парламенту у коме га обавештава, да има озбиљну намеру да примењује уставне законе и да нема учешће у догађајима од 16. маја у којима је тадашњи председник Савета министара, Симон, поднео оставку. Један од најпопуларнијих републиканских вођа тога доба Леон Гамбета (Gambeta) је још током изборне кампање (у лето 1877) указивао да ће после избора председник морати или „да се покори или да поднесе оставку.“ У првим данима Дифорове Владе Мак-Маон је оптирао за прву опцију. Покорио се уставном режиму, односно онима који су добили повољну оцену од „арбитраже“ бирача. Последња година мандата осведоченог монархисте на челу нове Француске Републике, протекла је у његовом прилагођавању већини и Влади која је израз воље те парламентарне већине, а која спроводи одлуку која не одговара убеђењима државног поглавара. Али, почетком 1879. године када су републиканци освојили последњу значајну монархистичку тврђаву, односно добили парламентарну надмоћ у Горњем дому - у Сенату, Мак-Маон је одлучио да се не покори већ да поднесе оставку. Први пут у Француској III Републици приступило се избору председника, а на основу важећих уставних правила. Политичар који у првим парламентарним изборима за председника није имао шансе да добије место шефа државе, јер му је такмац био Мак-Маон кога је подржавала монархистичка већина, сада је први председник који је изабран у III Републици на основу режима уставних норми које су тада биле на снази.⁵⁸⁶ Жил Греви (Grévy)⁵⁸⁷ је упутио по свом избору поруку парламенту у којој је потврдио и обећао „да никада неће ући у борбу против народне воље изражене кроз њене уставне органе. То је оно што се каткада називало Гревијев „устав“ мада је било само речи о једноставној изјави о намерама.“⁵⁸⁸ Политичке али и институционалне последице су од великог значаја, за будућност и функционисање новог режима. Неке су повољне, а неке се не би тако могле оквалификовати. У француској теорији уставног права, истиче се да је међу повољним последицама напуштање дуалистичког или орлеанског облика, који је наметао двоструку политичку одговорност кабинета, истовремено пред шефом државе и пред оба дома парламента. Дуалистички модел представник је озбиљних непогодности, зато што захтева да његови органи буду увек сагласни и не предвиђа одмах повољно решење, ако до те сагласности не дође. У будуће,

шефа државе, Рошбуе је за мање од 24 сата од именовања поднео оставку. Његова Влада је био кабинет у оставци, док није за новог премијера именован политичар по вољи и мери парламентарне већине, Дифор.

⁵⁸⁶ Пре усвајања уставних закона из 1875., две године раније после оставке Тјера, биран је дуги председник још увек привремене Републике. Патрис де Мак-Маон је добио 390 гласова чланова оба дома парламента, наспрам једног гласа Гревија. www.roi-president.com/elections-presidentielles-1873/, приступ, 6.5.2016.

⁵⁸⁷ Од 14 председника Француске III Републике само су два шефа државе бирана и други пут на ту функцију, први је био Жил Греви а други председник који је изабран за други седмогодишњи мандат је био последњи председник ове Републике, Албер Лебрун (Lebrun) који је по други пут на ту функцију изабран због ратних околности. Жил Греви би са функције председника отишао без мрље у каријери, да се није прихватио (и био изабран) другог председничког мандата. У том другом мандату избила је афера у чијем је центру био председников зет Вилсон (трговина одликовањем Легије части). Председник није имао никаквог личног учешћа у скандалу, али је био истрајан у одбијању да схвати да има његове политичке одговорности, јер је његов рођак имао приступ одлучивању у Јелисејској палати. На крају је оставка била неизбежна.

⁵⁸⁸ P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, op.cit.p. 281

Савет министара одговорност ће остваривати само пред домовима парламента. Изузимање одговорности Владе пред председником Републике, проистекло је из такозваног Гривијевог „устава“ и то је позитивна последица кризе коју је узроковао претходни председник. Наиме, у класичном парламентарном систему, Влада је искључиво одговорна пред законодавним телом, а не и пред председником Републике. Неповољна околност је што се од тог момента, право дисолуције посматрало као негативна појава, за којом је посегнуо монархији наклоњен председник Републике. За овај институт је везивано сећање на конзервативизам и опирање променама, па ће дисолуција у будуће бити посматрана као претња републиканским институцијама. Право дисолуције више никад неће бити искоришћено у овој Француској Републици, а то ће значити снажење парламента на рачун егzekутиве. Парламентарци знајући да неће доћи до распуштања Доњег дома, олако су се упуштали у изгласавање неповерења многим саветима министара, очекујући да ће у новом мешању политичких карата, они бити нови челници неког управног ресора. Ако над главама парламентарца не лебди претња од распуштања доњег дома чији су чланови, то води у политичку супрематију парламента на уштрб владе. У III Републици, то је био један од главних узрока нестабилности колективног дела извршне власти. Што се тиче облика владавине и стављања тачке на то питање, ваља напоменути да је Република учвршћена у две значајне уставне ревизије. Наиме, прва ревизија од 21. јуна 1879. године скромнијег је значаја, од оне која ће се десити пет година касније. По овој ревизији њен циљ је био да прогласи неуставним члан 9 Уставног закона од 25. фебруара 1875. године, који је утврдио да је Версај седиште народне власти. Редовни закон од 22. јула 1879. године је прогласио да се седиште институција Републике налази у главном граду Паризу. Ревизија која се десила у августу 1884. године, слободно може да понесе епитет, велике републиканске промене Устава. Да ће Република учврстити своје темеље било је јасно после избора 1881., и обнављања дела Сената из наредне године. Републиканска већина је у оба дома додатно ојачана. Значајан део ове ревизије тиче се одредбе која гласи, да републикански облик владавине не може бити предмет уставне ревизије, и да чланови владајућих династичких породица у Француској, не могу бити бирани за председника Републике. Друга важна материја уставне ревизије за предмет има искључивање институције непокретних сенатора, односно оних чланова Сената који су доживотно бирани. Наиме, у будуће сви чланови Горњег дома бирани су директним, општим изборима. То ће се десити тек 1918. године када је умро и последњи сенатор који је биран доживотно.

III.1.2.2. Положај извршне власти

Уставни закони из 1875. године⁵⁸⁹ су кратки а њихови чланови малобројни (има их укупно 34) „и без претензије на неку доктрину.“⁵⁹⁰ „Позитивизам, правна идеологија

⁵⁸⁹ Употребљавајући Левенштајнову мисаону логику и терминологију уставне законе III Републике могли би сврстати у ред номиналних устава. Наследник Устава из 1875., Устав из 1946. свакако би припадао нормативном типу Устава. Карл Левенштајн установљава дистинкцију између нормативних и номиналних устава, уважавајући онтолошко мерило, односно усклађеност владавинског процеса и писаних уставних норми. Нормативни уставни по Левенштајновом схватању представљају такве основне законе који управљају политичким процесима и примењују се доследно. Са друге стране, номинални уставни нису усклађени са социјално-економском и културно-политичком стварношћу за коју су писани. Таквим уставима недостаје копча са реалношћу. Левенштајн је већински у праву, када напомиње да не постоји такав писани устав који се безпоговорно примењује у пракси. Номинални уставни предпостављају такво фактичко стање ствари (а

стабилног и собом задовољног капитализма, добија свој конкретан уставноправни израз у Уставу Немачког Рајха од 1871. године и у Уставу Француске од 1875. године. У Француској је столеће великих социјалних и уставно-политичких колебања завршено победом буржоаске републике, што је санкционисано усвајањем три “органска“ уставна закона: о организацији јавних власти, о организацији Сената, о односима између јавних власти. Ови уставни закони у потпуности су лишени експлицитних идеолошких одредаба.⁵⁹¹ Несумњиво да је сажетост уставног текста допринела и његовом дугом опстанку. Режим је после оснажења републиканских институција, и на основу ревизије функционисао као парламентарни. Постојала је формално бифедална извршна власт, дводомни парламент, механизми сарадње између домова парламента, као и парламента и извршне власти. Закон о организацији јавних власти из 1875. године као своје категорије познаје: председника Републике и министре, и они представљају извршну власт. Међутим, у пракси (како се то у француској теорији каже) министри се групишу под власт председника Савета министара. Устав је предвидео посредан избор председника Републике, тако што Представнички дом и Сенат уједињени у Националну скупштину бирају шефа државе на седам година, апсолутном већином гласова и тајним гласањем. Као што је то урадио професор Пјер Пакте, треба направити динстинкцију између номиналних и реалних овлашћења шефа државе и скренути пажњу на председникову неодговорност. Номинална овлашћења шефа државе су значајна, јер има надлежност да именује министре, и у пракси између њих бира оног који ће вршити функцију председника Савета министара. Шеф државе преговара и ратификује уговоре (све у сфери међународних односа) и располаже војном силом. Председник Републике је надлежан за именовања цивилних и војних службеника и формално се налази на челу државне администрације. Формално прва глава извршне власти проглашава законе, надгледа њихово спровођење, односно обезбеђује њихово извршење, може да се појави као предлагач законских текстова и има право суспензивног законодавног вета. Државни поглавар III Републике, домовима парламента може да упути поруке које за говорницом Скупштине чита надлежни министар.⁵⁹² Такође, шеф државе објављује почетак заседања парламента и закључивање његових седница. Председник Републике је овлашћен да сазове и ванредну седницу парламентарних домова. Има право дисолуције Доњег дома, али по прибављеном позитивном мишљењу Горњег дома, односно Сената. Реалним овлашћењима председника у пракси се изгубио траг, сем када је реч о избору председника Савета министара. У складу са чланом 3 Закона организацији јавних власти, сваки од аката председника Републике мора да буде премапотписан од стране надлежног министра или председника Савета министара. Међутим, у складу са чланом 6 истог Закона, председник није

управо је такав био Устав из 1875.) које се супроставља потпуној инкорпорацији уставних регула у политичку динамику.

⁵⁹⁰ P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, op.cit. p. 283

⁵⁹¹ N., Dimitrijević, *Ideološki osnovi buržoaskih ustava*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet Novi Sad, doktorski rad, Novi Sad, 1986, str.205-206

⁵⁹² „Забрана особног појављивања председника Републике у Парламенту резултат је повјесних околности, заступници Националне скупштине забранили су почетком III. Републике улазак председнику А. Thiersu који је извршним говорничким способностима могао наметнути своју вољу заступницима.“ – AFDC, *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Éditions Dalloz, 2007., Patricie Gélard, *Quelques anomalies constitutionnelles sous la Ve République*, str.24. Наведено према: В., Kostadinov, *Ovlasti predsjednika Republike nakon promjene Ustava Francuske od 23. srpnja 2008*. Hrvatska pravna revija, srpanj-kolovoz, 2009, fusnota 15, str.4

политички одговоран. Ове две одредбе које се појављују као уобичајене у парламентарним системима умањују политичку, а посебну и уставну тежину шефу државе која му је дата на основу уставних закона. С обзиром да председник није политички одговоран, Савет министара премапотписом преузима одговорност пред парламентарним домовима за одлуке председника Републике, које на изглед њему припадају. У парламентарном систему ауторитет и одговорност су у суштинској конекцији. Управо због тога, Влада која је одговорна мора да поседује и реалну власт. Путем институције премапотписа врши се конкретизација стварне власти Владе, а на уштрб власти шефа државе. Једино значајно политичко овлашћење председника Републике, које је у III Републици повремено долазило до изражаја је његов избор председника Савета министара. Сигурно је да оно експлицитно произилази из у теорији названог, Гревјевог „устава“ с обзиром да је председник био у обавези да за челника Савета министара, изабере личност која ужива парламентарно поверење. Међутим, то ипак није била строга обавеза, имајући у виду високу фрагментираност многих сазива француског законодавног тела. После преседана из 1877. године (опозивање председника Савета Жил Симона) председник Републике више није био у могућности да опозове председника Савета министара, јер овај није одговарао пред њим. Такође председник није био у политичкој позицији да распусти Доњи дом, због крајње непријатног сећања које је оставио преседан из 1877. године. Џемс Брајс је пишући о уставном и политичком систему III Републике запитао, како би се могао измерити и оценити утицај који врши шеф државе? „Овде се налазимо пред једним *arsanum imperii*, пошто уставна пракса забрањује како Председнику тако и његовим министрима да открију оно што се дешава у Министарском савету. Лични карактер Председника, његови интелектуални дарови, искуство, снага и воља имају знатну улогу у сваком појединачном случају.“ Брајс даље додаје: „може се рећи да шеф извршне власти има једну корисну и у ствари неопходну улогу. Председници се паметно повлаче у питањима унутрашње политике, и, ма да се верује да су они овде-онде били корисни у питањима спољних односа, њихови чак добри савети остају за ширу јавност потпуно непознати.“ Џемс Брајс наводи мишљење бившег председника Жан Казимир-Перијеа,⁵⁹³ о функцији шефа државе који је сматрао да „Председник републике нема ниједну власт коју би могао вршити

⁵⁹³ Жан-Пол Казимир-Перије (Casimir-Perier), предходно и председник Министарског савета, је после после атентата на председника Карноа (Carnot) 24. јуна 1894., три дана касније на заједничкој седници Представничког дома и Сената изабран за председника Републике са 451 глас за, победивши бившег председника Министарског савета Енри Брисона (Brisson) и тадашњег вршиоца дужности шефа државе и председника Министарског савета Шарла Дупуа (Dupuy). Казимир-Перије био је шеф државе свега шестипо месеци. После оставке Владе премијера Дупуа, следећег дана и Перије подноси оставку. Оставку је поднео из разлога што се сматрао игнорисаним од стране министара, који га нису консултовали пре доношења многих одлука, као и да није информисан у погледу значајних политичких догађаја, посебно у сфери спољних послова. До 2016, Перије остаје упамћен као француски председник који је ту функцију најкраће обављао. Такође у III Републици, Пол Дешанел, остаје запамћен као председник који је после Перијеа најкраће обављао дужност шефа државе – седам месеци. Дешанел је био поборник оснажења улоге председника Републике у политичком систему али га је ментална болест спречила да направи помаке на том плану, јер је због неколико инцидената који су били последица поремећаја у понашању, већ исте 1920. године када је и изабран, одступио са председничке функције. Ово је једини случај подношења оставке једног шефа државе, у уставним системима анализираним у овом раду, чији је разлог душевна болест. Иначе кроз политичку историју било је политичара и државника који су имали веће или мање проблеме са душевним здрављем, али се нису одлучили на храбар потез да то признају и да се повуку са јавне функције, као што је то учинио Дешанел.

слободно и лично, изузев претседавања на народним свечаностима.⁵⁹⁴ Међутим један председник III Републике остаће упамћен као политичар који је желео да оснажи функцију председника Републике, реч је о Александру Милрану (Millerand), „који је и пре и после свога избора за председника Републике истицао мишљење у корист активне председничке улоге, тражећи и уставну ревизију у том смислу.“⁵⁹⁵ Милран је био премијер за време кратког председничког мандата Пола Дешанала, после чије оставке је вршио дводневно дужност шефа државе, да би од стране Доњег дома и Сената 23. септембра 1920. био изабран за председника. Он је сматрао да председник у пуном капацитету треба да врши надлежности које су му уставним законима поверене. То је значило да председник треба да има већу слободу приликом избора премијера, а Милран је желео да председници министарских савета буду одговорни и њему као шефу државе. То је испољавао и приликом избора премијера али и захтевима за њиховом оставком. Он је отворено подржавао конзервативне политичаре са деснице, што је била супротност тада већ увреженом већинском мишљењу да у политичким процесима председник треба да буде неутралан. Милран је на тај начин долазио у сукоб са посланицима већине у домовима парламента, који су и даље залагали за пасивност⁵⁹⁶ председника у политичком животу. Са том агендом која је била супротна председниковој изашло се на парламентарне изборе 1924. године. Како је опција супротна Милрановој победила, он је био (због свог политички неповољног положаја) приморан да се повуче са председничке функције.

Пажњу треба обратити даље на други елемент извршне власти у овој Француској Републици – Владу, односно председника Савета министара и сам Савет министара. Председник Савета министара у III Републици био је, ако се анализира само уставна норма, члан Владе поред осталих припадника овог тела. Уставни закони из 1875. године који за предмет имају регулацију највиших органа власти не предвиђају функцију шефа Владе,⁵⁹⁷ а не дају ни одговор ко треба да буде тај који председава Саветом. То је нормативни недостатак уставних текстова из наведене године. Ово изостављање без сумње проистиче из тога што у текстовима насталим у периоду између 1871. и 1873. године је назначено да Саветом министара, председава председник Републике. Изгледа да је било неопходно постојање потпредседника Савета и та се потреба појавила средином 1873. године када је други по реду шеф државе Мак–Маон, како се то наводи у француској теорији уставног права, увео дуализам извршне власти, односно када је потпредседник

⁵⁹⁴ Ц., Брајс, *Савремене демократије - књига прва*, (превео с енглеског, Д., Иконић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1931, стр. 358-360

⁵⁹⁵ М., Илић, *Опозивање председника републике – Поводом Милрановог случаја*, Архив за правне и друштвене науке, јуни-јули 1924, бр.5 и 6., стр.426

⁵⁹⁶ „Док се председник задовољава својом пасивном улогом, он је под окриљем неодговорности; чим, напротив, хоће да има своју политику, он мора бити готов, као што стоји, тако исто и да пада заједно с њом. Неодговорност – слажу се у томе сви – натерује на пасивност онога, који је њоме обдарен. Тако је, видели смо, и дошло до тога да је председник сведен на чисто пасивну улогу. Али ако он сад из те пасивне улоге изиђе, пробрајају његове пасивности у активност одговара преображај његове неодговорности у одговорност. Имамо, дакле, увек примену једног у суштини истог принципа, који се јавља у два различита вида: неодговорност одузима активност, али активност повлачи за собом одговорност.“ – М., Илић, *op.cit.* стр.430-431

⁵⁹⁷ „Занимљиво је да ни положај ни овлашћења шефа Савета нису одређена уставом. Међутим пракса је била, још од Реститурације, да такав функционер постоји. Његове основне дужности биле су да усмерава рад владе и да је брани пред парламентом.“ – Ј., Barthélemy, *Le gouvernement de la France*, Payot, Paris, 1925, p.105, наведено према: С., Душанић, *Однос извршне и законодавне власти у Трећој француској републици*, Анали Правног факултета у Београду, 1/2013, стр. 352

преузео функцију шефа Владе. „После избора за домове парламента предвиђених новим Уставом, у будуће ће постојати шеф Владе, али први по датуму Дифор фебруара 1876. године је назван председником Савета министара, а то ће име носити и бројни његови наследници.“⁵⁹⁸ У току уставног живота III Француске Републике, биле су могуће две формалне ситуације у вези са председавањем Владом. Прва је председавање шефа државе Саветом министара. У изузетним ситуацијама када председник није био у могућности да врши ову дужност, председник Савета је председавао овим телом, с тим што је назив онда био другачији: председавање Саветом кабинета. Ова делатност није била предвиђена прописима, а у суштини произилази да је ауторитет његовог титулара (председавање Саветом) био политички. Челник Владе био је у обавези да на сва акта председника Републике, ставља премапотпис па се налазио у позицији да контролише најважније сегменте владине политике, а према томе и активности шефова управних ресора – министара. То овлашћење председника Савета ставило га је у положај првог међу једнакима. Посматрајући стриктно законски, председник Владе у овој Француској Републици није имао легална средства у наметању своје воље, а посебно да се стави изнад воље својих колега, уколико је дошло до супростављања мишљења између председника Савета и дела његовог кабинета. Политичка пракса у периоду од 1875. до 1940. године, сведочи да је било периода када је председник Савета поред челништва над Владом, примао на себе и управљење одређеним министарским портфељом. Тек пред крај III Републике, уводи се Генерални секретаријат Владе, тачније 1934. године. У формалном смислу, до тог датума, председник Савета није имао своју управну службу и потребна административна средства.

Други део извршне власти, који је препознат од стране уставних закона је Савет министара, одомаћен у теорији и за период III Републике називан Владом. Као што то иначе бива у парламентарном систему, влада представља колегијални и солидарни орган. Избор министара обавеза је председника Савета, а формално их именује председник Републике. За разлику од IV Републике, формирање Владе не зависи од инвеституре у Скупштини. Међутим, сви председници Савета долазили су у домове парламента да представе свој програм и чланове Владе на чијем челу се налазе. Недостатак прописа није условио да Влада мора бити стриктно посланичка, и ако је највећи број њених чланова имао посланички статус. Ипак, управо поменут недостатак правних прописа дао је право председнику Савета министара да у свој тим може изабрати политичке личности које нису парламентарци. Прва Влада Леона Блума – Влада Народног фронта,⁵⁹⁹ имала је у свом саставу жене, мада оне нису имале активно бирачко право.

⁵⁹⁸ P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, op.cit. p. 285

⁵⁹⁹ Та прва Влада Леона Блума формирана је после парламентарних избора за 16. по реду (испоставиће се и последње парламентарне изборе) легислатуру Француске III Републике. Резултати за Дом посланика који је бројао 618 чланова су били такви да је пет великих партија или коалиција (алијанси) имало своје представнике. То су редоследом по броју освојених посланичких мандата биле 1. Француска секција радничке интернационале – SFIO (149 посланичких места) 2. Алијанса око Радикалне партије – PRRRS (110 посланичких места) 3. Коалиција Радикалне федерације – FR (иначе највећа конзервативна партија током III Републике) и Независних републиканаца Социјалне акције (100 посланичких места) 4. Коалиција Демократске алијансе и Независних радикала (82 посланичка места) 5. Француска комунистичка партија (72 посланичка места). Међутим у Дому посланика било је чак 16 посланичких група: комунисти; Партија пролетерског јединства; социјалисти; Социјалистичка републиканска унија; радикална групација; Радикално-социјалистичка партија; Фронтистичка партија; Партија младих републиканаца; независни посланици са леве; Демократска и независна радикална левица; Алијанса левих републиканаца и независних радикала; Независна народна акција; Народна демократска партија; Независни републиканци

Чини се да би министри могли бити и опозвани, пошто у текстовима није било речи о том питању, па према томе нема ни противљења супротној ситуацији, али уставни и политички контекст није повољан, јер председник Савета који би требало да донесе одлуку о томе има такву законску основу каква је. Тако, унутрашња неслагања остављају више места за колективну оставку Владе.⁶⁰⁰

III.1.2.3. Законодавна власт и њена моћ у III Републици

Законодавна власт поверена је парламенту који има бикамералну структуру, односно Доњи или Представнички дом, а Горњи дом понео је назив Сената. Доњи дом или Скупштина посланика бира се на директним, општим изборима са широким дијапазоном законодавних и контролних овлашћења. На основу Устава није утврђен избор Скупштине, већ је само постављено начело општих избора. Органским законима препуштено је да регулише чин тајних избора. Изборни систем који је у кратком периоду од 1920. до 1928. године био пропорционални али најдуже већински (двокружна балотажа), је учинио да број партија заступљених у парламенту буде велики и да се на тај начин онемогућава лако формирање Владе, јер ни једна партија појединачно није била у могућности да формира Савет министара из (искључиво) своје кадровске структуре. Функционисање Скупштине имало је такав редослед, да је она сваке године на почетку заседања бирала свој одбор за председавање. Заседање се отварао сваког уторка у месецу јануару, и морало је да траје бар пет месеци. Председник Републике је објављивао закључивање заседања (суштински о томе је одлучивала Влада). Ванредна седница Доњег дома, могла је да буде сазвана и на иницијативу апсолутне већине чланова Горњег дома – сенатора. Одлука Владе представљала је други начин да се сазове ванредна седница. Иначе, оба дома парламента су увек заседали истовремено. „Надлежности Скупштине су веома широке и немају друга ограничења осим конкурентног овлашћења Сената.“⁶⁰¹ Избор председника Републике предвиђено је да буде извршен од стране оба дома парламента на заједничкој седници. Скупштина учествује у вршењу законодавне власти и у контроли егzekутиве, односно Владе. Посланици имају право да подносе предлоге закона и амандмане, и имају исте надлежности у области финансија као и у области редовног законодавства, а могу предложити и ванредне трошкове. Контрола Владе се врши кроз различите модалитете. Ради се о разноврсној гами поступака : усмена или писмена питања када се доводе у питање одговорност министара, путем интерпелације и контроле преко сталних и специјализованих комисија (што ћемо одмах детаљније описати) .

Законодавна власт у III Француској Републици имала је формалну палету инструмената, на основу којих се пред њом (као субјектом контроле) остваривала контрола и надзор извршне власти (као објектом контроле). Поменуто је да су то била питања, интерпелације, парламентарне анкете, сталне комисије (могле су се формирати и комисије за поједини случај) и гласање о буџету, односно буџетска контрола. Једно од средстава контроле коју је парламент у III Републици вршио над Владом, односно над Министарским саветом, била су 2 облика питања - усмена и писмена питања, којима се захтевало од министара да дају појашњења о вршењу своје функције. Усмена питања

Социјалне акције и Аграрна група; Републиканска федерација; Независни републиканци; www.france-politique.fr/assemblee-nationale-1936.htm; Chambre des députés élue en 1936, приступ, 1.6.2016

⁶⁰⁰ P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, op.cit. p.286

⁶⁰¹ P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, op.cit. p.286

подразумевала су следећи поступак: посланик, односно сенатор је пред домовима парламента чији је био члан постављао питање министру који је давао одговор на исто, а посланик је могао да да реплику на одговор. Усмена питања нису била инструменти контроле којима се могла започети расправа и гласање о поверењу министру или Влади. Председавајући Доњег дома, односно Сената само је имао да констататује како је питање закључено. Писмена питања преузета су из британске парламентарне праксе и прво су уведена за Доњи дом 1909. године, а две године касније то је учињено и у Сенату. Поступак подношења писменог питања подразумевао је да су она предавана, односно упућивана председавајућем, а одговор је објављиван у року од 8 дана у Службеном гласнику.⁶⁰²

Политичка одговорност Министарског савета реализована је коришћењем интерпелација. Интерпелације као средство контроле извршне власти имале су за циљ да се од чланова Савета министара или самог председника Савета, добију одговори (разјашњења) о конкретним политичким активностима (одређеног, именованог) министра, односно политици целе Владе. За разлику од посланичких и сенаторских питања, интерпелација је доводила до расправе, а њена последица могла је да буде поверење исказано министру тј. Влади или смена министра, односно пад целе Владе. Свакако интерпелација је била знатно „убојитије политичко оружје“ у рукама чланова парламента него посланичка питања. Постојала су два вида интерпелације. По првом, она је била израз индивидуалног права члана парламента. Друга врста интерпелације егзистирала је онда када су њени потисници били одређен број посланика односно сенатора (дакле колективни облик интерпелације). И у једном и у другом случају интерпелација је могла бити дата једино у писаној форми председавајућем, који је имао обавезу да прочита интерпелацију и да одреди дан, када ће се обавити расправа поводом предмета интерпелације. Постојала је разлика поводом садржаја интерпелације, а у вези са временским роком за њено стављање на дневни ред. Ако је била у питању материја из области унутрашњих послова, дан за расправу поводом интерпелације није могао да буде одлаган дуже од месец дана, за разлику од спољнополитичких предмета када није постојало временско ограничење. Министар на кога се интерпелација односила имао је право да одлучи да се одмах приступи расправљању, односно да се обично питање трансформише у интерпелацију. У дану интерпелације води се општа расправа у дому у којем је она покренута, а гласањем о преласку на дневни ред она се завршавала. Прост прелазак на дневни ред, указивао је на то да интерпелација није изазивала никакве формалне последице. Реч је у ствари, о једном блажем виду интерпелације. У парламентарној пракси III Републике постојао је и мотивисан или циљни повратак на дневни ред који је имао своја два вида – са поверењем и без поверења. Мотивисан повратак на дневни ред са поверењем, такође није изазивао формалне последице по политичку егзистенцију министра, односно Владе. Други вид мотивисаног повратка на дневни ред без поверења изазивао је ефекте у том смислу што је интерпелирани министар морао дати оставку, а иста ситуација односила се и на Владу. Интерпелација је иначе настала током француске револуције, те је имала велики значај за оставаривање политичке одговорности чланова извршне власти. Када је овај парламентарни институт у питању, III Републику, карактерише једна разлика у односу на претходне уставне системе Француске.

⁶⁰² Писмена питања су олакшала поступак и поједноставила дневни ред који је био пред домовима, али су уједно захтевала ефикасну државну управу, која би на велики број постављених питања могла брзо и прецизно да да одговор.

По први пут министри и Министарски савет пред оба дома су били политички одговорни. Тако члан 6 Закона о организацији јавних власти гласи : „Министри су пред домовима солидарно одговорни за општу политику Владе и појединачно за своје личне акте.“ Поводом ове одредбе Уставног закона, у теорији су постојала различита мишљења која су се кретала у два правца. Први, да су министри и Влада одговорни само пред Посланичким домом, а други да та одговорност постоји пред оба дома. Политичка пракса изкристалисала је решење, односно одговор, а и сам текст Устава довољно је јасан, с обзиром да је и Сенату омогућено да проверава Владу и министре путем инструмената парламентарне контроле. С тога, даља је расправа у теорији била депласирана, јер се дешавало да је и Сенат обарао владе које нису биле по његовој вољи. Систем власти је иначе у III Републици критикован због честе употребе интерпелација, што је и доводило до пада многих влада и оставки министра. Свакако да има места овој врсти критике јер просечан животни век влада је био око седам месеци. Таква политичка нестабилност влада може да буде приписана и честој употреби интерпелација, на основу којих су оне и обаране. Због уситњености страначке сцене, било је тешко саставити кабинет иза кога би стајала стабилна већина. Углавном периоди криза као што је пожар у I светском рату или финансијска криза 20-их година XX века, односно друштвене кризе због великих скандала као што је била Драјфусова афера памте дуговечније владе.⁶⁰³ Дакле, када је држава била у стању рата или финансијским потешкоћама, интерпелације су ретко коришћене као средство које би доводило до пада владе. Када су кризе пролазиле, поново су на сцену ступали инструменти парламентарне контроле, а неки од њих су доводили до силаска једне владе са политичке сцене и ступања другог кабинета на политичку позорницу. Без обзира на промене министарских савета, многи политичари су имали дужи министарски стаж него и најтрајније владе у III Републици. На послетку треба приметити да интерпелација није негативно средство ако се употребљава на примерен начин, али када се користи политички злонамерно и у циљу изазивања нестабилности, она може да

⁶⁰³ За време чувене афере Драјфус која је Француску III Републику потресала читавих 12 година од 1894. године односно од оптужења (и прве казне доживотног затвора) преко ублажења казне до помиловања од стране шефа државе 1906., председник Емил Лубе (Loubet) је позвао Пјер Валдек-Русоа (Waldeck-Rousseau) да формира Владу у циљу да се постигне што већи степен националног јединства у разједињеној нацији на драјфусовце и антидрајфусовце. Задатак ове Владе је био да се коначно разреши афера, поврати политичка стабилност и спрече грађански немири. Министарски савет на чијем се челу налазио Валдек-Русо, био је најдуговечнија Влада III Републике у трајању од непуне три године (22. јун 1899 – 3. јун 1902). За време I светског рата, Париске мировне конференције завршене Версајским уговором, премијер Француске је био Жорж Клемасо (Clemenceau), оснивач Радикалне партије (1901) и једна од водећих фигура политичког система III Републике. Његова Влада је формирана 16. новембра 1917., и била на власти до 20. јануара 1920. За политичке прилике тога доба у Француској Клемансоова Влада од 2 године и 2 месеца је била дуговечна, а Клемансо иначе у француској политици карактерисан као веома вешт политичар и државник, називан „Отац победе“ или „Тигар“. Његова политичка вештина дошла је посебно да изражаја када је формирао прву Владу 25. октобра 1906. а која је трајала до 24. јула 1909. Занимљиво, да ова Влада није изгубила поверење дома који ју је и изабрао, већ дома који је није бирао – Сената. По политичком животу првог Клемансоовог кабинета, Влада спада поред Валдек-Русоове, у једну од најдуговечнијих у III Републици. Ипак најдуже је премијер III Републике (у непрекидном трајању од 3 године и три дана) био Ремон Поенкаре (Poincaré), бивши председник Републике (1913-1920) у периоду од 23. јула 1926 до 29. јула 1929, када је формирао једну за другом, своју четврту и пету Владу. Дуговечност Поенкаеровог премијерства може се захвалити економској кризи, чије је решавање захтевало стабилнију, дуговечнију и ефикаснију извршну власт. Укупно на премијерским положајима у 5 влада Поенкаре је био 6 година и 2 месеца, што у просеку (у односу британске политичаре тога доба који су били премијери) не даје дуго трајање Владе – нешто више од 12 месеци.

поприми карактер рушилачке установе. Следеће средство које је било на располагању домовима, уколико су желели да добију информације о деловању органа извршне власти, односно њихових функционера, биле су парламентарне анкете. Посланички дом и Сенат тако су били у могућности, да о битним чињеницама добијају информације путем парламентарних анкета, а што не би могли на основу обичних питања. Анкетама се добијала повратна информација о спровођењу мера извршне власти у конкретним ресорима државне управе, на пример у домену спољних послова, пољопривреде, индустрије, образовања. Средство за спровођење биле су анкетне комисије, а састојале су се од чланова домова. Њихова овлашћења сводила су се да врше увиђаје, те да тиме на лицу места добијају информације о предмету анкете. Сталне комисије или стални одбори имали су велики значај у парламентарном животу III Републике. Посланички дом и Сенат су као облик сталне парламентарне контроле егzekутиве састављали ове комисије. Задатак комисија био је да се контролишу министарства и да се прати делатност шефова тих управних ресора кроз сарадњу и партиципацију у парламентарним дебатама. Број комисија је по правилу одговарао броју и називу министарских ресора.⁶⁰⁴ Поред владе у формалном смислу, парламент је имао „своју владу чији су чланови били председници комисија.“ „Комисије су биле присно повезане са принципом министарске одговорности, и оне су један од разлога зашто је у Француској министарство под контролом дома парламента, с обзиром на њихово одсуство у Енглеској које може да допринесе аутократији кабинета. Као заједничко место многих анализа Француза у погледу њихових институција је та, да домови управљају као што доносе законе. Ефикасна и логична организација у комисијама које се артикулишу са егzekутивним департаментама, а које су у стању да врше контролу над министарствима је један од главних фактора такве парламентарне контроле управе.“⁶⁰⁵ За снажан положај комисија тога доба у Француској се писало: „Француском се влада осам месеци од стране дома парламента, а четири месеца од стране министарства.“⁶⁰⁶ С тога су били неминовни сукоби између министара и председника комисија који су шефове управних ресора надзирали. „Буџетска комисија и Комисија за спољне послове имала је своју улогу у оставци Аристиде Бријана, али француски проблеми били су толико ванредни и толико су зависили од личности председника Савета да случајеви интервенције или сукцесивни неуспеси да интервенише не доказује ништа са влашћу комисија. Током рата, ипак, било је праве контроле, напрегнуте, доста природне, од стране комисија које су се посебно интересовале за ратне проблеме.“⁶⁰⁷

Делатност извршне власти захтева финансијска средства која одобрава законодавна власт. Гласање о буџету, такође је био један од видова контроле извршне власти у овој Француској Републици. Постојале су ситуације када се владе са парламентом нису могле договорити око висине буџета, а последице су биле падови влада. Уставни

⁶⁰⁴ Када је Линдзи Роџерс писао о парламентарним комисијама у Француској 1923. оне су скоро имале идентичан назив као и министарства. Примера ради комисија за грађанско и кривично законодавство имала је надлежност да контролише министарство правде. Комисија за армију надзирала је министарство рата. Комисија за морнарицу контролисала је истоимено министарство. Исти случај је био и са комисијама спољних послова; пољопривреде; рада; финансија; колонија које су надзирале истоимене управне ресоре. – Више о томе: L., Rogers, *Parliamentary Comissions in France II*, Political Science Quarterly, 4/1923, pp.613-614

⁶⁰⁵ L., Rogers, *Parliamentary Comissions in France I*, Political Science Quarterly, 3/1923, pp.441-442

⁶⁰⁶ É., Faguet, *Problèmes politiques du temps present*, A. Colin, Paris, 1914, p.10

⁶⁰⁷ L., Rogers, *Parliamentary Comissions in France II*, op.cit.p.615

закони су остали недоречени када је у питању изгласавање буџета, односно када се њему приступа? Ту је такође политичка пракса учинила своје, тако да се по правилу то дешавало сваке године. Свакако да је замерка француском уставотворцу што није предвидео да се буџет мора доносити сваке године, нити је дао одговор на питање колико се буџет за претходну годину може у новој финансијској години продужити. Предност Посланичког дома приликом изгласавања финансијских закона била је предвиђена одредбом члана 8 Закона од 24. фебруара 1875. године. Но, ни та предност није била од толиког значаја, ако се има у виду да је Сенат могао да одбије предлог буџета. Додуше, у пракси се то ретко дешавало, јер Горњи дом није желео да често истиче своју конзервативну улогу успоравањем законодавне процедуре.

III.1.2.4. Одговор егzekутиве на политичку доминацију легислативе

Из излагања о средствима парламентарне контроле, стиче се утисак о премоћи домова парламента у односу на извршну власт што суштински није далеко од истине, али се не могу ни занемарити облици партиципирања извршне власти у законодавству, посебно у финансијски кризним временима и у доба рата, када је III Република имала другачије лице (када је то учешће било већег значаја него у мирнодопским периодима). Овлашћења егzekутиве која се тичу законодавне власти своде се на учешће у поступку доношења закона и њиховом извршавању. Ефикасно средство контроле извршне власти над законодавном, било је право дисолуције којим је располагао шеф државе а употребљено је само једанпут, као што је наглашавано у многим радовима који за тематику имају уставни систем и политичку праксу у овој Француској Републици. Преостаје да се обрати пажња на законодавну иницијативу егzekутиве, њено учешће у парламентарној расправи, проглашења односно промуглацију закона и његово извршење. Законодавну иницијативу је поред чланова домова парламента имао и председник Републике. Законски пројекти су акти којима је председник остваривао своје право законодавне иницијативе, а били су у виду председничког декрета, односно уредбе на коју је стављан премапотпис једног или више министара, односно председника Министарског савета. Једном представљени домовима парламента, законски пројекти могли су да буду повучени само новим актом председника. Ако се са формалноправног становишта анализира порекло ових аката, онда су они и поред премапотписа, акти шефа државе, али пракса је њихову природу окарактерисала на другачији начин. Пројекти закона углавном су били нормативна рукотворина појединих министарстава, док се шеф државе појављивао као формални подносилац. У законодавној материји није било закона који су могли да буду предлагани само од стране извршне власти (није постојао ексклузивни законодавни домен резервисан за егzekутиву), нити је законским предлозима који су потицали од егzekутиве, давана предност у односу на законске предлоге парламентарца. Тако је и у овој сфери, извршна власт била потиснута од стране законодавне. У III Републици пословници домова су регулисали процедуру расправљања о закону. У пословницима била су инкорпорирана два битна правила, а то је да сви пројекти и предлози закона пре него што дођу пред домове мора да буду упућени зајединичкој комисији оба дома, а пре коначног прихватања пројекта, односно предлога закона. Такође као друго правило обавезна је била процедура више узастопних читања закона, где се свако завршавало гласањем. У овој процедури извршна власт је учествовала посредством министара које су могли замењивати владини комесари, са правом партиципације у раду

поменуте комисије за припрему закона и са правом расправљања пред домовима. Министри су имали незахвалну улогу у раду комисија, јер су могли само да наступе пред комисијом, кад за то добију позив а повлачили су се након што су се изјаснили, дакле пре започињања расправе. Положај министара је био бољи у расправама пред домовима, јер су имали иста права као и чланови парламента, а то је да дођу на расправу, да узму реч као и парламентарци, и да учествују у самом разматрању. Ипак, треба нагласити, да је практичан значај учешћа извршне власти у парламентарним расправама био мали.

Извршење закона је најважнија фаза његовог оживотворења, за коју је у Француској III Републици био задужен председник Републике. Наиме, одредба члана 3 Закона о организацији јавних власти гласила је да се председник стара о извршењу закона. Правни механизам који му је стајао на располагању било је доношење општих законских акта у виду уредаба. Уредбе су доношене, како би се у ствари појаснила законска материја или детаљизовало оно што је у закону само начелно регулисано. Пракса међутим сведочи, да су уредбе некад дубоко залазиле у законску материју. Практичан разлог томе је да се уредбе по правилу лакше и брже доносе, а притом имају много сличности са законима. Ипак треба рећи да уредбе не могу да буду облик вршења законодавне власти, јер су ограничене законом и могу само да га допуњују. Однос аката законодавне и извршне власти овакав је био у мирнодопском стању. У ратној ситуацији, био је другачији. Највећи изазов на спољнополитичком и безбедносном плану био је I светски рат. У ратном стању од егzekutive се очекује да доноси одлуке које ће се ефикасно спроводити и које не треба да буду спутане контролом законодавне власти. За нормативну активност извршне власти у стању нужде у немачкој теорији се сматрало да може да буде чак и таква да је супростављена законским па и уставним нормама. Ипак, у другим уставним системима, и у ратном стању захтева се од извршне власти да поштује уставна и законска ограничења. „Теоријски то је значило да у временима кризе, сви акти који су у супротности са законом или уставом остају неправилни, али извршна власт која их је донела може бити ослобођена одговорности посредством посебних закона. У пракси међутим, није било тако: многе уредбе примењиване су као потпуно законите, иако су њима закони мењани, одлагана је њихова примена или су чак стављени ван снаге. Ова отворена незаконитост у поступању извршне власти накнадно је покривена законима. Дешавало се међутим да приликом позакоњења неке уредбе буду изостављене. Суочен са проблемима који су због тога настали, Државни савет је, слободним тумачњем уставног текста изградио теорију о ратним овлашћењима извршне власти. Према тој теорији, председник Републике је, на основу чл. 3 Закона од 25. фебруара, имао право да одлучи да ли је примењивање одређених закона у складу са ратним потребама земље. Право извршавање закона укључује дакле, и право да се неизвршавају. Имајући у виду однос грана власти према Уставу од 1875. године тешко је поверовати да је то право значење члана 3. Ипак, пракса и теорија Државног савета потврђују да, током рата уредбе нису потпуно подређене законима, већ их могу, у крајњим случајевима, заобићи.“⁶⁰⁸

У систему институција III Републике, председник државе је имао значајна овлашћења. Међутим, почев од владавине другог председника (на основу уставних закона из 1875) Жил Гревија шеф државе свео је вршење своје функције на извршавање протоколарних дужности, поставши „мање или више украсна фигура у јавним

⁶⁰⁸ С., Душанић, *Однос извршне и законодавне власти у Трећој француској републици*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2013, стр. 365-366

пословима.⁶⁰⁹ Политички шеф државе (иако су му уставне норме давале ако не већ централно, онда значајно место у уставном систему) био је слаб, а владе и премијер и поред битније позиције у политичком животу, биле су нестабилни део егзекutive и нису могли најчешће да буду адекватна противтежа парламенту. Неупотреба права дисолуције, довела је до небриге парламента за своју политичку судбину и истовремено дата му је одлучујућа рола у одлучивању поводом главних питања која се односе на управљање државом. Таквом механизму моћи допринео је спецификум француског парламентаризма – систем парламентарних комисија. Оне су биле институционално средство, којим је постигнута превласт парламента над владама. Деветнаест сталних комисија образоване су у оба парламентарна дома по начелу *rationae materiae*. Углавном то је значило, да се надлежност комисија поклапала са надлежношћу одређеног министарства. За чланове ових сталних парламентарних тела, бирани су парламентарци који су по свом професионалном односно стручном опредељењу инклинирали ка њиховом чланству. Биране на почетку парламентарног сазива оне нису мењале своје чланство, током целог скупштинског мандата. Председници комисија, са сталношћу функције током трајања легислатуре, могли су адекватно да се супроставе политичким погледима одређеног министра у погледу руковођења управним ресором, посебно имајући у виду да је положај министара био у већини случајева мање стабилан у односу на позицију челника парламентарних комисија. Нормативна концепција пословника домова парламента, допринела је значају комисија у парламентарном систему. Наиме, пословничким нормама било је регулисано, да се у пленуму прво расправља о тексту закона онако како је усвојен на седници комисије, а не о нацрту закона који је потицао од Министарског савета.⁶¹⁰ Тако је често измењени текст нацрта закона предложен од стране комисије коначно постајао закон, потискујући владине законске иницијативе. Парламент је у току ове Француске Републике био истинска законодавна власт, често ометајући законске креације егзекutive. Владавински процеси морали су се одвијати и у оним околностима када је једна влада у оставци (или јој је изгласано неповерење), а друга није изабрана. Ефикасно спровођење закона у живот дугује се стабилној државној управи. Године 1936, у последњој деценији конституционалног живота III Републике, Јован Ђорђевић је записао: „Трећа основна колона Француске јесте административни апарат. Ако је данашњи Устав дело монархистичке већине, администрација је творевина краљева и Наполеона. Високо централизована администрација, наслоњена на један систем бироа који регулишу до ситница живот народа ... администрација је техника која је једина у стању да буде непрекидна.“⁶¹¹ Та непрекидност у главним цртама на француском примеру огледала се у следећем: Владе и министри су се често мењали у току трајања једне легислатуре, а стални руководећи (високи службеници министарства) кадар у управним ресорима је остајао, а „познавао је свој посао и стручно га обављао, без обзира на промене владе.“⁶¹² Још увек

⁶⁰⁹ Ц., Кол, М., Кол, *Основи савремене политике*, (превод с енглеског, Д., Иконић) Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, стр. 94

⁶¹⁰ Овде се радило о обрнутом редоследу, у односу на пут закона у класичном парламентарном систему. Редован ток ствари у парламентарној процедури подразумева, да се расправља о предлогу закона предложеном од стране егзекutive, па онда о предлозима (односно) амандманима посланика. Прво начело, па појединости односно амандмани.

⁶¹¹ Ј., Ђорђевић, *Савремена француска демократија*, Архив за правне и друштвене науке, 3/1936, стр. 243-245

⁶¹² М., Јовић, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, op.cit.str. 141

најдуговечније трајање једне Републике у Француској може се поделити на два периода, које дели I светски рат.

Политичка анализа оба периода, првог од доношења уставних закона 1875. до почетка I светског рата 1914., и другог (кроз I светски рат и послератни период) који је трајао до 1940. године дата од стране уставне доктрине, указује да се систем власти под III Републиком удаљио од класичног парламентарног система који је свој образац добио у Великој Британији. Замрло право распуштања парламента, тог моћног средства уравнотежења односа између егзекutive и легислативе, наводило је на схватања да се институционални модел нормативно уоквирен уставним законима из 1875., деформисао до те мере да у пракси веома личи на конвентски систем. Тежишна улога парламента у седам деценија старом политичком систему, носила је са собом бремене многих слабости. Зла коб парламентаризма у Француској тога доба био је његов бројан вишепартијски састав – једном речју турсно политичко подручје. Расправе вођене међу посланицима у парламентарним домовима „по правилу су биле дуге, лишене правог смисла и често без ефекта; француски парламент тога доба заиста је личио на Марксову »брбљаоницу.«⁶¹³ Политичка моћ парламента, у време велике финансијске кризе 20-их година XX века се смањила, јер као гломазно тело али пре свега политички испарцелисано, није могао да одговори на захтеве времена за брзим доношењем закона. Егзекutive у лику Министарског савета и њеног председника, морали су да преузму руководећу улогу на нормативном плану а на основу делегираног законодавства.⁶¹⁴ Наиме за француску уставноправну теорију на прелазу из XIX у XX век која се делимично базирала на Русоовима схватањима, „законодавна је делегација била неуставна концепција, тим више што ју Уставни закон из 1875. године није спомињао. То, међутим, није утјецало на врло широку употребу преношења нормативних овласти на егзекutive у уставној пракси Треће француске републике.“⁶¹⁵ Ово је једно схватање, које је праксу уредби са законским овлашћењима посмартало противуставном. Друга школа мишљења је овакву праксу (доношења уредби са законском снагом) оправдавала из разлога што је она накнадно довела до уставног обичаја који је дерогирао наведену уставну норму. Чак и да прихватимо мишљење да је оваквом праксом – доношењем уредби са законском снагом установљен уставни обичај, он припада типу обичаја који се у теорији називају *contra constitutionem*. Може се оправдати доношење уредби са законском снагом, са становишта прагматичних решења у временима криза, али се не може оправдавати таква дуготрајна нормативна активност из угла уставности.

Са бројним институционалним слабостима које су пред крај III Републике биле све израженије, јављали су се захтеви за реформу највиших органа државне власти. На том пољу најгласнији и најупорнији је био политичар са деснице и испоставиће се одговорни

⁶¹³ М., Jovičić, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Ibid, str. 141

⁶¹⁴ На основу закона о пуним овлашћењима, парламент је давао надлежности владама да се доносе уредбе са законском снагом. Оваквим типом уредби су аутономно од законских норми, на изворан и самосвојан начин регулисана поједина друштвена поља. Уредбе су чак могле бити *contra legem*. У последњих неколико година, пред слом француске војне силе на почетку II светског рата, уредбе са законском снагом су постале такоређи основни нормативни акт. Тих година, посебно у буџетској материји на основу уредби са законском снагом извршна власт је стварно имала превласт над законодавном. Тако је због специфичних економско-финансијских, војних и последично политичких прилика, дошло до поремећаја нормативне надлежности на уштрб парламента а у корист егзекutive, односно Савета министара.

⁶¹⁵ S., Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rjeci i Organizator, Zagreb, 2009, str. 25

политичар – државник са визијом Андре Тардије. Реч је о личности која је у последњој декади француског предратног парламентаризма (1929. – 1932.) био председник Владе три пута.⁶¹⁶ Норме о организацији власти у октобарском Уставу из 1958., одликују се запаженом сличношћу са предлозима француског ревизионистичког покрета за обнову државе које су понуђене француској јавности 30-их ХХ века. Према Жан Жикелу „ревизионистичке идеје, пропале 1934, игнорирани 1946, усвојене су у пуном сјају 1958. године.“⁶¹⁷ И стварно могли би рећи, да творац многих идеја које чине уставни скелет V Републике, а које се односе на: референдум, избор (и положај) председника Републике, постојање парламентарног инкомпатибилитета (немогућност да се истовремено буде посланик парламента и члан владе), право дисолуције које аутономно користи шеф државе, чак је и више Андре Тардије него генерал де Гол. „Иако су и Tardieu и de Gaulle жељели измјенити француски парламентаризам успоставом снажне извршне власти, између њих постоји разлика: Tardieu је био и остао обновитељ, док је de Gaulle новатор специфичног састава парламентаризма поремећене равнотеже у корист извршне власти, мјешовитог парламентарно-предсједничког састава.“⁶¹⁸

Биљана Остоја – Костадинов, је у чланку (који је изнад цитиран): „Утјесак Tardieuове misli о ustrojstvu državne vlasti на осниваче Pete Republike,“ упознала научну јавност на хрватском и српском језику са најважнијим идејама које је Тардије изнео у својој књизи „Сат одлуке“ из 1934, а које се односе на реформу институција законодавне и извршне власти III Републике. Реч је о реформи која на жалост није успела, тачније она је била само на нивоу предлога. Мораће да прође још 24 године, да Тардијеове идеје буду оживотворене.

Управо због у политичком животу мало приметне улоге шефа државе како у III Републици тако и у IV Републици, што ће се суштински изменити променом начина избора председника Републике у V Републици, осврнућемо се на мисли Тардијеа о избору шефа државе (онако како нам преноси Биљана Остоја).

Начин избора председника Републике представља институционални инструмент за реформу егзекutive у Француској тога доба и ограничавање пренаглашене улоге парламента у политичком животу. „Према Tardieuу, законодавној власти не треба повјерити избор предсједника: » ... ако већ не бирате предсједника на опћим непосредним изборима, треба значајно проширити изборно тијело које приступа његову избору« Уставни приједлог је логичан резултат изванредне политичке оцјене збиљског положаја предсједника у Трећој Републици. Предсједник нема ништа осим химне, оружане пратње

⁶¹⁶ Тардије је у периоду од 1919. до 1934., био и министар задужен за ослобођене регионе (Алзас и Лорена) министар за транспорт; два пута министар унутрашњих послова; министар пољопривреде; министар рата; министар спољних послова и на крају државни министар. Иначе овај политичар је био један од вођа странке десног центра - Демократска републиканска алијанса, да би основао Републикански центар од групе посланика Доњег дома француског парламента, пошто није успео да трансформише Демократску Алијансу (што је било последње име Демократске републиканске алијансе) у либерално-конзервативну странку. Колико су у доба када је Тардије био један од водећих политичара III Републике, владе имале широк коалициони карактер, говори податак који износи Линдзи Роџерс (Rogers): Други кабинет Тардијеа „је на пример био репрезентација девет од тринаест група у дому.“ – L., Rogers, *Ministerial instability in France*, *Political science quarterly*, 1/1931, p.16

⁶¹⁷ Jean Gicquel, *Le problème de la réforme de l'Etat en France 1934*, PUF, 1965, str.123. Наведено према: В., Остоја, *Утјесак Tardieuове misli о ustrojstvu državne vlasti на осниваче Pete Republike*, *Политичка misao*, 3/1992, str. 38

⁶¹⁸ В., Остоја, *Утјесак Tardieuове misli о ustrojstvu državne vlasti на осниваче Pete Republike*, *Политичка misao*, 3/1992, str. 46

и иноземних прерогатива, не може деловати на политичке институције. Он мора слиједити мишљење министара код сваког правног акта који потписује и у свим говорима. Министри нису његови подређени, већ његови шефови. Шеф државе савјетник је и гласноговорник својих министара, забрањено му је вођење особене политике супротне министарској. Изабран од Парламента, не располаже никаквим уставним средством за супростављање његовој вољи. Нема право вета, ни право распуштања јер му за њега треба позитивно мишљење Сената, једног од домова Парламента. Због супотписа у збиљи не врши ни једну уставну надлежност, он није ништа јер неодговорност поништава власт: » Предсједничка власт, нужна за равнотежу у држави, непостојећа је власт.«⁶¹⁹

Николас Вал (Wahl) наводи да је Тардије, својим радовима и предлозима али и деловањем на политичкој сцени оновремене Француске дао испирацију Техничком одбору за обнову државе у чијем саставу су била велика имена француске уставноправне науке, између осталих и Жозеф Бартеlemi и Борис Миркин-Гецевих а под председништвом политичара Жака Бордоа.⁶²⁰ „Између њихова приједлога устава и Устава из 1958. постоји велика блискост. Технички одбор предлаже обнову политичког положаја предсједника Републике: а) Проширено изборно тијело. – Шеф државе бира се на 10 година, бирају га заступници, делегати »регионалних вијећа« и чланови Француског института. Предсједник Врховног суда организира, контролира изборе и проглашава резултат. Предсједник Сената је потпредсједник Републике. б) Шеф државе има властите надлежности. – Настојећи обновити надлежности предсједника Републике, Технички одбор искључује правило супотписа код именовања првог министра, сталних државних подсекретара и чланова Врховног суда.«⁶²¹

III.1.2.5. Зашто се срушио уставни и политички систем III Републике?

Сенат као Горњи дом парламента је све време Француске III Републике, имао значајну политичку улогу у функционисању институција. Сенат се прво на индиректним изборима у два и три круга бирао од стране изборног колегијума кога представљају посланици, главни саветници, саветници округа и делегати које бирају општински савети. Због самог начина избора чланова Сената он заиста изгледа онако како су то предвидели уставотворци, као веће угледних лица, конзервативне оријентације који јасно обезбеђују већинско представљање сеоских средина и малих градова, али се исто тако представља као чувар републиканске традиције и увек ће у континуитету испољавати своју оданост режиму. Сенат је у политичком смислу на основу слике локалних колективитета из којих је произишао био републикански, а у друштвеном, углавном конзервативно опредељен. Мандат сенатора трајао је девет година, али се сваке треће његов састав обнављао за 1/3. Бикамерализам је у Француској тога доба био егалитаран, односно Сенат је био равноправан са Скупштином, јер је под потпуно истим условима као и она учествовао у извршавању својих функција. Када је реч о избору председника Републике, сенатори, узимајући у обзир мању бројност у односу на чланове Доњег дома, имали су мањи утицај.

⁶¹⁹ А., Tardieu, *La Révolution à refaire, tom 2 La profession parlementaire*, 1937, op.cit.p.14, str. 215-225. Наведено према: В., Ostojа, *Utjecaj Tardieuove misli o ustrojstvu državne vlasti na osnivače Pete Republike*, *Politička misao*, 3/1992, str. 42

⁶²⁰ Више о томе: N., Wahl, *Aux origines de la nouvelle Constitution*, *Revue française de science politique*, mars 1959, p. 30-31

⁶²¹ В., Ostojа, *Utjecaj Tardieuove misli o ustrojstvu državne vlasti na osnivače Pete Republike*, op.cit. str. 42

У погледу законодавних и у ужем смислу финансијских овлашћења, закони из домена финансијске материје могли су у прво да буду представљени у Скупштини и од њене стране изгласани. Тек после тога они су били на дневном реду Сената, и он је располагао истинским правом спречавања. Скупштина није могла да буде распуштена, ако председник Републике не би добио потврдан одговор о томе у виду већинског гласања сенатора. Чланови Сената су били у прилици да ставе вето, на законе које је Скупштина усвојила и кредите које је одобрила. Сенат је још по једном овлашћену био истински моћно тело у уставној конструкцији Француске III Републике: Могао је да исходuje оставку Владе која је уживала поверење Скупштине.

По питању односа Владе и домова парламента, закони из 1875. године су веома кратко помињали одговорност Владе и право дисолуције. Право распуштања Доњег дома је после 1877. године постало само формална прокламација или другачије казано то право је застарело. У складу са чланом 6 Закона од 25. фебруара 1875. године било је предвиђено да су министри солидарно одговорни домовима парламента за политику Владе, а индивидуално за своје личне поступке. То је јасна и једноставна примена основног правила парламентарног система који су уставотворци хтели да успоставе. Ваља приметити да је крајња сажетост уставних одредаба пропустила спровођење ове процедуре дискрецији Владе и домова парламента који су такође могли да предузму иницијативу за ову процедуру. Одговорност Владе пред Сенатом произилази из јасне одредбе да је она одговорна пред домовима законодавног тела, дакле и пред Сенатом. У политичкој пракси III Републике Влада је у више наврата била принуђена на демисионирање, односно оставку због сукоба са Сенатом, било што је остала у мањини после покретања питања поверења, било зато што је, после констатације да не може да добије поверење Сената, више била спремна на политичко повлачење него да се покрене питање њене одговорности. Дакле, оставка или смењивање Владе је уследила више пута јер није имала поверење Сената.⁶²² Одговорност Владе и пред Сенатом онако како је постављена у уставном режиму ове Француске Републике може бити подвргнута критици. С једне стране, није у реду да Влада буде одговорна пред једним домом парламента чији распуштање није у могућности да спроведе. С друге стране, такође није у реду да Сенат приморава Владу да се повуче а Влада има поверење Доњег дома који је изабран на директним, општим изборима.

Учинићемо неколико напомена о особинама политичког режима III Француске Републике. Републику током њеног постојања обележило је деловање већег броја политичких странака, а институционално у парламенту је постојали чак и више посланичких група од партија које су учествовале на изборима. То умножавање, како професор Пјер Пакте каже, помогло је да се створи несавршена политика названа „републиканско концентрисање.“ Партије се иначе у овој Републици разликују по свом броју који је био релативно висок и својим ниским степеном организовања нарочито код десничарских странака и групација центра. Година 1901., значајна је јер је формирана Републиканска радикална партија и Радикално-социјалистичка партија које ће до краја III Републике бити доминантне на политичкој сцени. Четири године касније припадници различитих социјалистичких опција, формирали су Уједињену социјалистичку партију, али ће проћи пуне три деценије да ова партија успе да освоји довољан број гласова на изборима, да у оквиру изборне коалиције – Народни фронт 1936. године, освоји власт,

⁶²² То се на пример десило у случајевима влада на чијем челу су се налазили Жорж Клемансо 1909. године, Аристид Бријан 1913. године, Андре Тардије 1930. године или Леон Блум 1937. године.

односно формира Владу на челу са Леоном Блумом. Социјалистички покрет у Француској у првим деценијама XX века и поред уједињења које се десило 1905. године није се одликовао политичком кохезијом. Последица страначких сукобљавања унутар Уједињене социјалистичке партије довела је до формирања Комунистичке партије 1920. године.

Политички систем III Француске Републике карактерисала је институционална деформација, односно изузетна нестабилност влада. Извршна власт, посебно председник Републике, је по Уставу имао снажну позицију,⁶²³ али је политичка пракса била супротност у односу на уставну норму. Председник Савета министара се како је већ речено на основу Устава не помиње, али већ годину дана после доношења уставних закона политички се искристалисао вођа Владе, под називом председник Савета министара. Он је био углавном истински шеф владе и у политичком животу значајнија личност у односу на председника Републике. Међутим, висока фрагментација страначког система која се даље рефлектовала на састав парламента и исто тако на разноликост састава влада (све су владе биле коалиционе) умањивала је моћ првог министра (који се иначе није тако у III Републици називао, већ председник Савета). У радовима посвећеним овој тематици наглашено је да је нестабилност владе у овој држави достигла зачуђујуће размере. „Кабинетска Влада у Француској се обично дефинише као каледиоскопска сукцесија различитих министарстава. Овај опис не представља претеривање.“⁶²⁴

За период од 69 година колико су на снази били институционални механизми III Републике (дакле и пре доношења уставних закона за период 1871-1875. година) - од 1871. до 1940. године француском политичком сценом продефиловало је чак 109 влада.⁶²⁵ Који су непосредни узроци такве многобројности француских министарских савета? Један је могуће пронаћи у чињеници да није захтевана никаква посебна процедура предвиђена за покретања питања политичке одговорности Владе. Постојало је сијасет изговора за покретање захтева за оставком владе као што је питање процедуре или одређене политичке афере или скандала.⁶²⁶ Влада је могла да поднесе оставку чак и кад није била у мањини или када је добила прекор од стране партије која је била чланица владајуће коалиције, а сама критика изречена на конгресу странке (главној страначкој конференцији) која је кренула у обрачун са својим коалиционим партнерима. Владе су чак подносиле оставке и после изгласаног поверења.⁶²⁷ „Али постоје и дубљи разлози, политички а не институционални. Могу се наћи у вишепартијском облику, у хетерогености министарских „комбинација“, у њиховој крхкости, у плурализму већина

⁶²³ Професор Радомир Лукић је о улози председника III Француске Републике (али и положају шефа државе у парламентарном систему) својевремено рекао: „Наиме правило је да председници републике у парламентарном систему не користе своја релативно широка овлашћења, тако да је њихова стварна власт много мања него што им дају уставни текстови. У овом погледу је био особити типичан устав француске III републике, који је председнику републике давао власт једног монарха, али коју председник није уопште вршио, ограничивши се само на улогу чисто формалног органа.“ – R., Lukić, *Ustanova predsednika republike s gledišta uporednog prava*, Predavanje održano na godišnjoj skupštini Jugoslovenskog udruženja za uporedno pravo 21. decembra 1962., str.7

⁶²⁴ L., Rogers, *Ministerial instability in France*, Political Science Quarterly, 1/1931, p.1

⁶²⁵ „Од 109 влада III Републике Национална је скупштина средствима изгласавања неповјерења срушила 31 владу, прорачунско-законодавним средствима 23, око 55 влада пало је због других разлога, најчешће „неслоге у влади“, тј. распада коалиције.“ – Т. М., Bonić, *Polupredsjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke*, Anali hrvatskog politološkog društva, 2006, str.91, fusnota 5

⁶²⁶ Оставка владе Шатал у јануару 1934. године због афере Ставицки

⁶²⁷ Такав је случај са оставкама две владе Аристиде Бријана 1910. и 1914. године и Владе Едуара Даладијеа 1934. године

потребних за замену и самог везаног за традиционалну политику спајања центара. Довољан је пребег неколико гласова, подршка неког другог, да се једне већине центра замене другим, веома блиским и практично сличних политика. Парадокс је што нестабилност прати перманентност владиног особља.⁶²⁸ „Под окриљем класичних модела уставне демократије (парламентаризам, подела власти) одвија се осамостаљивање државне управе, која се успоставља као стабилан владавински механизам, слободан од парламентарних надгласавања и смена влада.“⁶²⁹

Институционална неравнотежа произилази из потпуног обрта који се догодио између извршне и законодавне власти, а на који смо већ помало указали. Док је законима из 1875. године извршна власт добила значајна овлашћења, у политичкој пракси законодавна власт је често пута доминирала над извршном. Парламент истовремено располаже пуном законодавном влашћу као и широким овлашћењима у домену контроле. Парламент је „отац“ коалиционих влада али и њихов „уморитељ“. Дешавало се да једна политичка опција као што је случај са левичарском освоји довољно места да може да оформи владу, као што се десило у неколико наврата: средином 20-их година XX века, односно 1932-1936. године, а онда парламентарци направе обрт ка десници и њена влада ступа на политичку позорницу.

III.1.3. Политичко-уставни ход ка IV Републици – процес уставотворства

После делимичног ослобођења Француске 1944., и тријумфалног повратка вође „Слободне Француске“ генерала де Гола у Париз 25. августа пресељена је две недеље касније, Привремена Влада Француске Републике (формирана јуна месеца) у престоницу. На њено чело управо је стао Шарл де Гол. Генералу – победнику, саветници су предлагали да прогласи нову републику, он је то одбио. „Тврдио је да је он све време представљао Француску и да је континуитет очуван. Типично за њега и његов стил. У Влади су биле и стара и нова Француска. У тој двадесет двочланој Влади (тринаест чланова представљало је политичке партије) налазили су се људи који ће касније имати водеће улоге у аналима Четврте републике: Бидо, Мендес-Франс, Рене Мајер (Mayer), Тетжен (Teitgen), Лакост (Lacoste) и Де Ментон (De Menthon). Била су и двојца комуниста. Један од њих, Тијон (Tillon), био је познати партизански вођа.“⁶³⁰ Прва Привремена Влада дочекала је и потпуно ослобођење Француске, прогласење своје земље за једну од пет светских сила, поред САД-а, СССР-а, Уједињеног Краљевства и Кине, да буде земља оснивач Уједињених Нација, и њена стална чланица Савета безбедности, ове најважније и кровне међународне организације. Провизорна извршна власт, на чијем се челу прво налазио Шарл де Гол, па затим социјалиста Феликс Гуин (Guin)⁶³¹ те Жорж Бидо (Bidault),

⁶²⁸ P., Pactet, F., Mélin – Soucramanien, *Droit constitutionnel*, op.cit.p.291

⁶²⁹ U., Čeroni, *Demokratija i revolucija*, Gledišta, 4/1966, str.649

⁶³⁰ V., Лакер, *Историја Европе, 1945-1992*, (превела с енглеског, К., Тодоровић), СЛЮ, Београд,1999, стр.68-69

⁶³¹ Занимљиво је приметити да је други председник Привремене Владе Француске Републике Феликс Гуин, као посланик Доњег дома француског парламента, заједно са још 79 посланика и сенатора гласао 10. јула 1940., у Националној скупштини против Закона којим је сва извршна власт (после француске капитулације) поверена маршалу Филип Петену, са задатком да предузме све потребне мере да се напише нови устав. Заједно са актом број 2 којим су аброгирани сви закони III Републике који су били у супротности са њим, па и они уставни из 1875. и успостављањем ауторитарног режима Вишијевске Француске, током немачке окупације престала да постоји Република рођена 1870.

оснивач и председник Народног републиканског покрета, будуће водеће нове странке IV Републике, као и на крају вођа социјалиста Леон Блум (Blum), поред задатка обнове земље, имала је пред собом решавање и уставног питања: Да ли продужити живот уставних закона из 1875., или донети нови устав? Тако је 21. октобра 1945, одржан уставни референдум на којем су Французи питани : „Да ли се слажу да скупштина изабрана на изборима буде уставотворна скупштина?“ Потврдан одговор на ово референдумско питање, уједно би и значео одбацивање Устава III Републике. Тако је и било, Французи су са задивљујућом већином од 96% прихватили да законодавно тело бирано на истовремено одржаним изборима има карактер уставотворног органа, односно скупштине. Формални престанак постојања III Републике, дакле, везује се за потврдан одговор на референдумско питање, али и резултате првих послератних избора. На њима, победу су однеле (раме уз раме) партије чији су чланови имали најзначајнији утицај у отпору немачкој окупацији Француске у II светском рату. Комунистичка партија Француске била је на тим изборима првопласирана са 26% (148 мандата у скупштинском сазиву који је бројао 522 члана), друго место заузео је Народни републикански покрет (формиран при завршетку рата 1944.) са 25% и Француска секција Радничке Интернационалне (социјалисти – SFIO) са 24%.⁶³² После одржаних избора и поновног устоличења де Гола⁶³³ за председника Привремене Владе Француске, на ред је дошло уставно питање. Оформљена је Уставна комисија од 42 члана, која је почела да ради на Нацрту новог устава за нову Републику. Искристалисале су се три главне струје мишљења. „Нацрт је рефлектовао главне погледе социјалиста и комуниста. Предвиђена је била уникамерална легислатура са широким овлашћењима у контроли егзекутиве, и председник чије су функције биле редуковане на чисто фигуративне. Ово је било изложено критици од стране MRP (Народног републиканског покрета), једним умереним мишљењем које се уопштено своди на поприлично блиско владавини скупштине и водило је доминацији легислатуре, и стога ултимативно, државе, од стране добро организованих партија. „Нацрт припремљен од Уставне комисије, је теоријски сан. Опасност се огледа у томе да то може постати ноћна мора грађана.“⁶³⁴ MRP, и поред гласања за многе чланове (Нацрта устава – напомена М.Р.), коначно је одлучио да гласа против текста у целости, посебно због тога, што по њиховом схватању, није успео да обезбеди адекватну заштиту против опасности владавине скупштине. Они су желели да виде редукацију овлашћења Скупштине, путем реалних прерогатива пројектованог Прекоморског дома и више овлашћења за председника Републике. Такође су желели да Скупштина буде контролисана у одређеном обиму од стране другог Дома, и од стране одређеног тела одговорног за оцену уставности његових аката. Радикали и десне партије су биле у опозицији наспрам

⁶³² Партије које су се залагале за опстанак (уз преправке) уставне конструкције III Републике, на првим послератним изборима неславно су прошле. Конзервативци чија је најача снага била Демократска алијанса освојили су 13,3% гласова (62 мандата) а групација радикалних социјалиста где је странка предводница била Радикална партија добили су 11% гласова (35 мандата).

⁶³³ Де Гол ће у емисији преко радија 5. септембра 1945 изјавити: „У времену привременог пораза 1940 ... Трећа Република је била та коју су Французи кривили за своју несрећу ... Трагични догађаји који су довели до пада режима убедили су све Французе, да, ако земља преживи недаће, по сваку би цену требало усвојити другачији систем, да би оживели дух ведрине, правде, и ефективности који је прави дух Републике.“, наведено према: D., Pickles, *French politics – The first years of the Fourth Republic*, Russell & Russell, New York, 1953, p.33

⁶³⁴ *Le Cahiers Politiques*, Februar-March 1946, p.68

целе концепције.⁶³⁵ Предлог новог Устава изнет је на референдум који је одржан 5. маја 1946. године. Тај нацрт одбачен је већином од 53%, с обзиром да су народни републиканци, радикали и умерени десничари водили активну кампању за одбацивање нацрта Устава. Тако је замислио, да ће Устав нове Републике имати једнодомну скупштину, прошла неславно. По истом принципу, како је формирана Скупштина после избора 1945. године, одржани су и избори 2. јуна 1946. године, који су такође имали карактер избора за Уставотворну скупштину. Сада је однос снага промењен с обзиром да су првопласирана партија после ових избора били народни републиканци Жоржа Бидоа са нешто више од 28% гласова, док је Комунистичка партија била на другом месту са 26%. Трећи по снази били су социјалисти Ги Молеа, освојивши 21%. Радикална групација боље се пласирала у односу на претходне изборе од 1945. године.⁶³⁶ Задатак нове Уставотворне скупштине која је сада за председника Привремене Владе изабрала лидера Народног републиканског покрета Жоржа Бидоа, био је израда следећег нацрта будућег основног закона IV Републике. Поново је формирана уставна комисија која је почела са радом крајем јуна месеца, да би други нацрт Устава већ био готов почетком августа 1946. „Дебате су почеле у скупштини крајем августа а финални текст Устава изгласан је у раним часовима у суботу, 30. септембра већином од 334 гласа. Радикали и десничарски чланови парламента гласали су против ... Није било лако за други сазив Уставотворне скупштине да зна тачно какав текст устава ће бити прихватљив бирачком телу. Мајски референдум и јунски избори указивали су јасно да већина јавног мњења у земљи, али не велика већина, опонира социјалистичкој и комунистичкој концепцији.“⁶³⁷ По овом нацрту Устава, извршна власт била је поверена Влади одговорној парламенту. Уставом се инаугурише парламентарни систем. За разлику од претходног нацрта Устава који је предвиђао монокамералну скупштину, нацрт који ће на крају и постати Устав поново се вратио бикамерализму. На референдуму од 13. октобра 1946. године гласачи су питани да ли прихватају нови Устав предложен од стране Уставотворне скупштине изабране у јуну. За разлику од мајског референдума на којем је предлог Устава одбачен, сада је нови Устав прихваћен са подршком од 53,2%. Тако је IV Република проглашењем Устава 27. октобра 1946. године формално конституисана. Француска је после 71 године добила нови Устав, којим је на потпунији начин регулисана *materia constitutionis* у односу на уставне законе из 1875. године. За председника последње Привремене Владе, изабран је један од водећих социјалистичких лидера у Француској тога доба и некадашњи председник Владе Народног фронта (за време III Републике), Леон Блум. С обзиром да је Уставотворна скупштина испунила свој задатак, расписани су избори за редовни сазив новог француског парламента и то за 10. новембар 1946. године. Резултат избора био је охрабрујући за Комунистичку партију Француске, која је поново као и на изборима 1945. године била првопласирана политичка снага, сада још убедљивије у односу на резултат из поменуте 1945. На другом месту били су народни републиканци Жоржа Бидоа, а трећи социјалисти Ги Молеа.⁶³⁸ Избори за Доњи дом француског парламента који је једини био надлежан да

⁶³⁵ D., Pickles, op.cit. p. 35

⁶³⁶ Покрет републиканске левице је на првим изборима одржаним 1946. године добио 17 мандата више у односу на претходних 35 који је освојила стара Републиканска партија на првим послератним изборима одржаним годину дана раније.

⁶³⁷ D., Pickles, op.cit. p. 36

⁶³⁸ И на овим изборима, потврђено је вођство три најјаче партије Француске тога времена. Најјачи комунисти добили су 182 мандата у односу на пређашњих 153. Народни републикански покрет иако је био другопласиран, освојио је 173 мандата, односно 7 више у односу на претходни сазив, док је Социјалистичка

бира Владу, означили су и формални почетак политичког живота Француске IV Републике. Тај живот одликоваће се богатом политичком праксом, коју је карактерисала изразита нестабилност извршне власти на коју је утицала страначка структура нове Републике. Пре осврта на политичку праксу, потребно је указати на уставне норме о положају парламента, шефа државе, Министарског савета IV Републике и његовог председника – премијера.

III.1.3.1. Организација законодавне и извршне власти на основу Устава Француске IV Републике од 1946. године

III.1.3.1.1. Положај парламента

Устав Француске из 1946. године пажњу прво посвећује организацији законодавне власти и тако глава Друга носи назив : „О парламенту“. Као и у претходној Републици тако и у овој, законодавно тело је дводомо. У члану 5 Устава се наводи да се парламент састоји од Националне скупштине и Савета Републике. Приметна је терминолошка разлика у односу на уставне законе из 1875. године, с обзиром да се сада представнички дом односно Дом посланика назива Национална скупштина⁶³⁹, а Сенат по имену је замењен Саветом Републике. „Рок трајања сваког дома, начин избора, право бити биран у сваки од њих и питање забране истовременог избора у оба дома, одредиће се законом. Но, оба дома се бирају у оквиру територијалних јединица и то Национална скупштина општим и непосредним избором, а Савет Републике општим, посредним избором преко општинских и обласних административно–територијалних јединица. Савет Републике се обнавља поновним избором половине својих чланова. Национална Скупштина може изабрати и сама путем сразмерног представништва саветнике чији број не може прећи шестину укупног броја чланова Савета Републике. Број чланова Савета Републике не може бити мањи од 250, ни већи од 320.“⁶⁴⁰ Право првенства Национална скупштина на основу одредбе члана 7 Устава има у вези са објављивањем рата, али је за то потребно претходно мишљење Савета Републике. „Сваки од домова оцењује изборе својих чланова и правилност обављених избора. Они једино могу да приме њихове оставке.“⁶⁴¹ За заседање Националне скупштине по Уставу није био потребан никакав акт сазивања, с обзиром да је уставна норма експлицитна по овом питању. Наиме, годишње заседање Националне скупштине је *ex constitutione* почињало сваког другог уторка у јануару месецу. Такође, Устав је предвидео да и Савет Републике, заседа у исто време кад и Национална скупштина. Уставом је уведено начело јавности седница оба дома, и то је правило, јер су домови могли да одлуче другачије, односно да заседају на тајној седници. Сваки од домова бира свој Биро и то сваке године, у почетку заседања, а према

партија на трећем месту имала 102 мандата и слабију позицију у односу на изборе из јуна месеца исте 1946. године. Ојачале су и десничарске и левичарске партије које су се залагале за режим какав је био у претходној Француској Републици. Ту мислимо на после рата формирану Републиканску партију слободе и Покрет републиканске левице (у оквиру којег је била најјача стара Радикална партија). Обе ове групације старе левице и старе деснице поправиле су своје резултате у односу на изборе из јуна месеца.

⁶³⁹ За време III Републике Националном скупштином се називала заједничка седница Дома посланика и чланова Сената.

⁶⁴⁰ Члан 6 Устава Француске од 1946. Устав Француске објављен у: *Novi ustavi – Zbirka ustava donetih posle II svetskog rata*, Arhiv za pravne i društvene nauke Beograd, 1948

⁶⁴¹ Члан 8 Устава Француске од 1946

сразмерном представништву посланичких група.⁶⁴² Између осталог, првенство Националне скупштине огладало се и у ситуацији када се оба дома састају на заједничку седницу ради избора председника Републике. Тада је било предвиђено, да седницама руководи Биро Националне скупштине. „Кад Национална скупштина не заседа, њен Биро, вршећи надзор над радом кабинета, може да сазове парламент; он то мора учинити на захтев једне трећине посланика или председника Министарског савета.“⁶⁴³ На основу члана 13 Устава предвиђено је да Национална скупштина има искључиво право за доношење закона. Она то право не може пренети. Поред чланова парламента, основни закон Француске установљава законску иницијативу и у корист председника Министарског савета. „Пројекти закона и предлози закона чланова Националне скупштине подносе се њеном Бироу. Предлози закона Савета Републике подносе се његовом Бироу, и упућују без претреса Бироу Националне скупштине. Они се не могу узети у поступак уколико би имали за последицу смањење прихода или установљење нових расхода.“⁶⁴⁴ Законодавни поступак нормиран је тако, што се прво у комисијама Националне скупштине разматрају пројекти и предлози закона. Иначе, одређивање броја, овлашћења и састава комисије Националне скупштине је њена искључива надлежност. Национална скупштина има првенство и у буџетској материји, јер се њој упућује пројекат буџета који садржи строго финансијске одредбе. „Посланици Националне скупштине имају право иницијативе у питању расхода. Закон ће прописати начин подношења буџета. Међутим, ни један предлог који би доводио до повећања предвиђених расхода или до стварања нових расхода, не може се поднети за време претреса буџета, ванредних и допунских кредита.“⁶⁴⁵ „Национална скупштина доноси завршни рачун. Скупштини помаже у овом послу Рачунски суд. Национална скупштина може ставити у дужност Рачунском суду да изврши анкете, испитивања које се односе на извршење јавних расхода и прихода или на управу државном благајном.“⁶⁴⁶ Устав је предвидео амнестију као своју категорију, уз услов да се она може дати само законским путем.

Савету Републике посвећен је члан 20 Устава. Политичка тежина овог тела је знатно мања у односу на улогу коју је вршио у политичком систему III Француске Републике, њен Сенат.⁶⁴⁷ То произилази из почетне одредбе члана 20 Устава у коме се

⁶⁴² Члан 11 став 1 Устава Француске од 1946

⁶⁴³ Члан 12 Устава Француске од 1946

⁶⁴⁴ Члан 14 Устава Француске од 1946

⁶⁴⁵ Члан 17 Устава Француске од 1946

⁶⁴⁶ Члан 18 Устава Француске од 1946

⁶⁴⁷ Иванка Срнић наводи да је за разлику од Сената у III Француској Републици, „и његових скоро неограничених права, Савет Републике има прилично ограничене компетенције. Смањивање његових компетенција је нарочито наглашено у области законодавства и његовом односу према извршној власти ... Савет Републике, замишљен као тело које треба да даје своје мишљење на пројекте закона које изгласава Национална скупштина требало је да сведе своје функције на улогу „дома за размишљање“, чији је основни задатак „осветљавање“ дискусија у Националној скупштини. Два најважнија питања за однос законодавне и извршне власти, питање поверења и права распуштања скупштине од стране владе, по Уставу од 1946 нису се могла ни поставити у односу на други дом. Савет Републике није имао никакве могућности да контролише Владу, јер је Влада одговарала само Националној скупштини.“ Срнић даље наводи цитирајући члан 20 Устава (што је и у овом раду учињено) да се текст изгласан у Скупштини достављао Савету ради давања мишљења. Уколико мишљење не би било сагласно, Скупштина је морала приликом другог претреса, да изгласа првобитни текст под истим условима под којим је изгласан и у Савету (апсолутна већина). Овакав Савет Републике, резултат накнадних размишљања после референдума требало је да буде нека врста „ублаженог уникамерализма“, или непотпуног бикамерализма.“ Међутим, чланови Савета су убрзо показали тенденцију за придобијањем бар извесних прерогатива Сената из 1875. Они су то чинили на више начина,

наводи да Савет Републике разматра, у сврху давања мишљења, пројекте и предлоге закона које изгласа Национална скупштина на првом претресу. Савет је такође давао своје мишљење најкасније два месеца од дана када их доставља Национална скупштина. Међутим, с обзиром на значај самог закона о буџету, Устав је предвидео да наведени рок може бити скраћен у смислу да не буде дужи од времена који је Националној скупштини био потребан за претрес и гласање овог специфичног закона. Када се закони у Националној скупштини усвајају по хитном поступку, Савет Републике даје своје мишљење у истом року који је предвиђен у Пословнику Националне скупштине за тај хитан поступак. Ако је мишљење Савета Републике сагласно или није дато у роковима који су предвиђени Уставом, закон се по овом највишем општем правном акту проглашавао у тексту који је изгласала Национална скупштина. „Ако мишљење није сагласно, Национална скупштина разматра пројект или предлог закона у другом претресу. Она решава коначно и суверено о свим амандманима које је предложио Савет Републике, прихватајући их или одбацујући у целини или делимично. У случају потпуног или делимичног одбацивања ових амандмана, гласање на другом претресу закона врши се јавним гласањем, апсолутном већином чланова Националне скупштине, уколико је гласање у целини било под истим условима извршено у Савету Републике.“⁶⁴⁸ Уставном ревизијом из 1954., положај Савета Републике у обављању законодавне функције државне власти је у одређеној мери ојачан,⁶⁴⁹ јер се у начелу захтевала сагласност оба дома приликом усвајања закона. Ипак, у случају да не дође до подударња воља Националне скупштине и Савета Републике у погледу коначног текста закона, у временском периоду од 100 дана, самостална и коначна одлука била је у надлежности Националне скупштине.⁶⁵⁰ „И са овим јачањем Савета Републике једва да је потврђена бикамерална природа француског парламента. У сваком случају, остаје тврдња многих аутора да је ово био најслабији горњи дом у свим парламентарним системима.“⁶⁵¹

Основни закон Француске IV Републике установио је материјални и процесни имунитет посланика. Материјални имунитет или имунитет неодговорности, предвиђен је чланом 21 у коме се наводи да ни један члан парламента не може да буде прогоњен, тражен, ухапшен, притворен или суђен за мишљења и гласања дата у вршењу својих дужности. Процесни имунитет или имунитет неповредивости регулисан је следећим чланом 22 Устава, у коме се наводи да ни један члан парламента не може, за време трајања

један између њих је вешта примена пословника. Новоизабрани Савет поднео је 1949., амандман на члан 20 пословника и члан 14 Устава према којима се законски предлози чланова Савета упућују Националној скупштини без претреса. Амандман је садржавао предлог да сваки законски пројекат сенатора нормално прође кроз надлежну комисију Савета, која ће поднети извештај и тек тада бити упућен Националној скупштини. Савет је почео да примењује нову процедуру мада се Скупштина са овим није сагласила. Савет је исто тако сагласно свом пословнику, иако је то било противно члану 20 Устава започео од 1948., са праксом, да после предложених амандмана на текст који је прихватила скупштина одбаци пројекат у целини.“ – I., Srnčić, *Drugi dom u predstavničkim telima*, doktorska disertacija, Beograd, 1958, str. 56-58

⁶⁴⁸ Члан 20 став 5 Устава Француске од 1946

⁶⁴⁹ Наиме Савет Републике је добио право да разматра и усваја законодавне предлоге и пре него што су они размотрени у Националној скупштини. У периоду од 100 дана (односно 15 дана ако је закон означен као хитан) Савет је могао да онемогући доношење неког закона, када се не слаже у погледу његове садржине са Националном скупштином.

⁶⁵⁰ Више о томе: V., Simović, *Ustavna reforma i neke karakteristike posleratnog ustavnog razvitka u Francuskoj*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 4/1955, str. 414-429

⁶⁵¹ P., Jovanović, u : P., Jovanović, N., Dimitrijević, M., Popović, *Savremeni politički sistemi*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 1998, str. 341

свог мандата, бити кривично гоњен или ухапшен за кривично дело или прекршај без претходног одобрења дома коме припада, осим случаја затицања на месту извршења кривичног дела. Притвор или кривично гоњење једног члана парламента, има се обуставити ако то тражи дом коме припада. Иначе, Уставом је био предвиђен апсолутни инкомпатибилитет између чланства у Националној скупштини и Савету Републике. Такође чланови парламента нису могли да припадају Економском савету, као ни Скупштини Француске Уније.

III.1.3.1.2. Извршна власт на основу Устава из 1946. године

Извршна власт која је и у овом Уставу конституисана као (формално) бицефална, састоји се од председника Републике и Министарског савета. Пета глава Устава посвећена је положају државног поглавара. Устав је као и његов претходник, предвидео посредан избор председника од стране парламента, на исти период од 7 година, као што је то било регулисано Уставом Француске III Републике и као што ће бити регулисано Уставом Француске V Републике из 1958. године. Разлика у односу на свог претходника и наследника (по изворном решењу из 1958.) састоји се у томе што је Устав Француске из 1946. године предвидео ограничење броја мандата. Наиме, једна личност је могла да буде изабрана за председника поново само још једанпут. После члана 29 који је регулисао начин избора председника Републике, предмет регулисања члана 30 су церемонијална овлашћења председника Републике. Тако је предвиђено да шеф државе на седницама Министарског савета именује државне саветнике, носиоце највишег ордена легије части, амбасадоре и изванредне посланике, чланове Високог савета и Комитета народне одбране, ректоре универзитета, префекте, директоре централних надлештава, и генералне представнике влада у прекоморским територијама. Устав је предвидео обавезу другог дела извршне власти, Министарског савета да председника обавештава о току међународних преговора с обзиром, да је шеф државе потписивао и ратификовао уговоре. Такође, у домену међународних односа, што је иначе класично овлашћење шефа државе, и председник Француске IV Републике има надлежности да акредитује амбасадоре и изванредне изасланике код страних држава, а амбасадори и изванредни изасланици страних држава су акредитовани код њега. Министарским саветом је председавао председник Републике.⁶⁵² Такође, председник Републике је са истим овлашћењима председавао Високим саветом и Комитетом народне одбране. Председник Републике је имао и назив шефа оружаних снага. Такође, шеф државе је био овлашћен да председава Високом Савету магистратуре. На седницама овог судског тела, председник Републике је био овлашћен да даје помиловања. Председник Републике је имао овлашћења и у законодавном поступку, која су се тичала проглашења закона и суспензивног законодавног вета. Тако је чланом 36 прописано, да председник Републике проглашава законе у року од 10 дана после достављања Влади коначно прихваћених закона. Овај рок ће изнети 5 дана ако Национална скупштина прогласи хитност. У року одређеном за проглашење, председник може својом образложеном поруком захтевати од домова нови претрес закона, и овај претрес не може бити одбијен. У случају да председник Републике не прогласи закон у року предвиђеном Уставом, проглашење ће извршити председник Националне скупштине. Комуникација шефа државе са парламентом, по овом Уставу вршила се преко порука председника упућених Националној скупштини.

⁶⁵² Видети: члан 32 Устава Француске из 1946

Предвиђен је класичан институт парламентарног режима, а то је премапотпис. Наиме, сваки акт председника Републике, како је то регулисано чланом 38 Устава, мора бити премапотписан од стране председника Министарског савета и једног министра. Устав је регулисао временски рок за избор новог шефа државе, када старом истиче период на који је биран: „најраније 30 а најдоцније 15 дана од истека мандата председника Републике, парламент бира новог председника.“⁶⁵³ Француски уставотворац је био прецизан, јер је предвидео и ситуацију уколико је избор новог председника Републике требао да буде извршен у времену када је Национална скупштина распуштена. У таквој околности, мандат актуелног председника се продужавао до избора новог шефа државе, с тим што је парламент овом избору приступао у року од 10 дана од избора нове Националне скупштине. Тиме се и именоване председника Министарског савета, временски померало на рок од 15 дана, после избора новог председника Републике. Устав регулише и питање замењивања шефа државе. Тако се у члану 41 наводи да у случају стварне спречености коју утврди гласањем парламент, у случају смрти, оставке или у случају упражњења председничког места из ма каквог разлога, председник Националне скупштине привремено ће вршити дужност председника Републике. С обзиром да у таквој ситуацији остаје упражњено место председника Националне скупштине, њега онда замењује један од потпредседника скупштине. Избор новог председника у наведеним ситуацијама због којих је настало замењивање шефа државе од стране председника Националне скупштине, имао се извршити 10 дана од почетка замењивања председника Републике од стране председника Националне скупштине, односно његовог вршња функције шефа државе. Устав инаугурише и политичку неодговорност председника Републике, сем када је у питању издаја отаџбине. У том случају председник бива оптужен од стране Националне скупштине, а суди му Високи суд правде. Функција шефа државе, била је неспојива са било којим другим вршењем јавне службе. Као што је предвидела уставна ревизија из 1884. године, тако и овај Устав наставља ту традицију, па се у члану 44 наводи да чланови породица које су владале Француском не могу бити бирани на положај председника Републике.

Други елемент извршне власти у Француској IV Републици био је Министарски савет, коме је посвећена Глава шест Устава. Тако је чланом 45 регулисано, да у почетку новоизабраног парламента, председник Републике после уобичајених саветовања именује председника Министарског савета. Председник Министарског савета подноси Националној скупштини програм и политику кабинета који ће саставити. Председник Министарског савета и министри не могу бити именовани, пре него што председник Министарског савета није добио поверење Националне скупштине тајним гласањем апсолутне већине посланика, осим у случају ако је виша сила спречила сазив Националне скупштине. Исто тако ће се поступити и за време трајања мандата парламента, ако се појави случај упражњења места шефа државе услед смрти, оставке или из неког другог разлога.

Председник Републике указом је именован председника Министарског савета и министре које претходно изабере председник Владе. Председник Министарског савета се старао о извршењу закона како то наводи одредба члана 47 Устава, а и овлашћен је на именовања свих цивилних и војних званичника, сем именовања која представљају надлежност председника Републике. Да је положај председника Министарског савета посебно ојачан поред тога што је он сада уставна категорија, указује одредба члана 47 став

⁶⁵³ Члан 39 Устава Француске од 1946

3 Устава којом се експлицитно наводи, да председник Владе оставарује руководство оружаним снагама и усклађује рад на изградњи народне одбране. Акти председника Министарског савета, морали су да имају премапотпис надлежних министара, с обзиром на релевантну област друштвеног живота, која се у конкретном случају уређивала законима или подзаконским актима. Постојање колективне министарске одговорности, али само пред Националном скупштином за општу политику кабинета и индивидуалне одговорности министара за своје личне акте било је регулисано чланом 48 Устава који је такође изврчито предвидео да министри не одговарају пред Саветом Републике, што је још једна разлика у односу на решења предвиђена уставним законима из 1875. године, с обзиром да су по тим нормама министри били одговорни и пред Сенатом. Устав је предвидео и да Влада може поднети захтев за проверу свог поверења, али је томе морала да претходи расправа у Министарском савету. Право да постави питање поверења Владе, била је искључива надлежност председника Министарског савета. „Гласање о питању поверења може наступити само после протека једног дана када је то питање стављено пред Скупштину. Гласање је тајно. Неповерење кабинету може се изгласати само апсолутном већином посланика. Неповерење повлачи колективну оставку кабинета.“⁶⁵⁴ Министарском савету неповерење је наравно могло да буде изгласано од стране Националне скупштине, а на основу предлога посланика. Последица изгласаног неповерења подразумевала је колективну оставку кабинета. Гласање (које се увек вршило тајним путем) о неповерењу Влади могло је да наступи тек када истекне један дан после подношења предлога. Предлог о неповерењу Влади мора бити прихваћен од стране апсолутне већине посланика.⁶⁵⁵ Занимљива је одредба члана 51 Устава којом је предвиђено да ако у току истог периода од 18 месеци наступе две кризе Владе, Министарски савет после мишљења председника Скупштине, може одлучити да се Национална скупштина распусти. Председник Републике ће у овом случају распустити скупштину указом. Међутим, ове одредбе могле су да се примене само по истеку првих 18 месеци од сазива новог парламента. У великом броју парламентарних система и после распуштања парламента, премијер заједно са Владом и министрима врши текуће послове, односно Влада се налази у такозваном техничком мандату. И поводом ове уобичајене ситуације у парламентаризму, француски Устав је направио једну нормативну одступницу. То специфично одступање онако како је предвиђено чланом 52, огледа се у следећем: Кабинет наставља да врши текуће послове, али не у пуном саставу, како је то било док Скупштина није распуштена. Дисолуцијом скупштине, председнику Министарског савета и министру унутрашњих послова престаје мандат. Они више нису чланови, сада, Владе у техничком мандату. Тада председник Министарског савета, *ex constitutione* постаје председник Националне скупштине, кога именује председник Републике. Тако именовани председник Министарског савета, потом именује министра унутрашњих послова у сагласности са Бироом Националне скупштине. Пошто је реч о Влади у техничком мандату, уставотворац желећи да јој дода непристрасну ноту, предвидео је да се за државне подсекретаре именују чланови политичких група које нису заступљене у Влади. Тиме на неки начин Влада у техничком мандату, ако се посматра њен шири састав, добија карактер концентарционог кабинета, пошто ужи састав чине министри владајуће коалиције или партије а у шири састав улазе подсекретари који су чланови опозиције у Националној скупштини. Овакав политички статус Владе је

⁶⁵⁴ Члан 49 став 2 – 4 Устава Француске од 1946

⁶⁵⁵ Члан 50 став 3 Устава Француске од 1946

привремен јер се „нови избори имају обавити најраније двадесет а најдоцније тридесет дана после распуштања Скупштине.“⁶⁵⁶ У IV Француској Републици, одредбом члана 53 Устава је прописано да министри могу да присуствују седницама домова и њихових комисија, уз право да узму реч кад год то затраже. Министри су указом могли да именују своје опуномоћенике, који ће их заступати пред домовима. Устав не помиње експлицитно функцију подпредседника Министарског савета или заменика премијера⁶⁵⁷, али предвиђа да председник Владе може своја овлашћења пренети на једног од министара. Међутим Уставом је експлицитно предвиђено, да у случају упражњења места председника Владе (као могућа околност се наводи смрт премијера), Министарски савет одређује једног од својих чланова да привремено врши ту дужност.

Кривична одговорност министара предвиђена је као уставна категорија. Чланови Владе одговарају за кривична дела (Устав говори о злочинима и преступима) у вршењу своје дужности. Национална скупштина подиже оптужницу против министара, а одлуку о кривици доноси Високи суд правде, који се бира на почетку сваког сазива Националне скупштине.⁶⁵⁸

III.1.3.2. Политичка пракса IV Републике - неуспео покушај оснажења извршне власти (IV Република – Република посланика)

Уставотворци IV Републике која „запрема релативно кратак послератни период од нешто више од једне деценије“⁶⁵⁹, тачније 12 година, за циљ су имали успостављање рационализованог парламентаризма. Претходна Република и њен политички систем били су дискредитовани, па је установљавање новог система власти, представљао тежњу да се отклоне слабости претходне уставне конструкције. Међутим, покушај је доживео свој у политичком смислу, неуспех⁶⁶⁰. Вишедеценијска традиција парламентаризма у

⁶⁵⁶ Члан 52 став 3 Устава Француске од 1946

⁶⁵⁷ Иако Устав Француске није предвидео као категорију, функцију потпредседника Министарског савета, у појединим владама постојали су заменици премијера. Тако је у првој (и коалиционој) Влади IV Републике коју је формирао Пол Рамадије, потпредседник Министарског савета био вођа Комунистичке партије Француске Морис Торез (Thorez).

⁶⁵⁸ Видети: члан 58 и 59 Устава Француске из 1946

⁶⁵⁹ V., Vasović, str. 462

⁶⁶⁰ И у српској теорији уставног права говори се о Националној скупштини на основу Устава Француске из 1946 као угаоном камену тада „новог уставног система. Иако чланови оба парламентарна дома имају право законодавне иницијативе, баш као и председник Савета министара (чл.14), Национална скупштина је једина која изгласава законе (чл.13). Осим тога, Устав је изричит у томе да она то право не може пренети на друге (чл.13, *in fine*), забрањујући тиме праксу делегираног законодавства. Савет Републике, насупрот Сенату Треће републике, не може спречити усвајање закона – он је једино овлашћен да стави суспензиван вето који, ако поступак усаглашавања текстова не успе, Национална скупштина може превазићи поновним изгласавањем закона у истом тексту у којем га је првобитно усвојила или, пак, усклађујући га са амндманима које је Савет предложио (чл.20, ст.6). Важно је, уз то, напоменути, да би се стекла слика о положају Скупштине у законодавном поступку, да се приликом обарања саветског вета не тражи посебна, квалификована већина. Осим што јој припада привилегија законодавне власти, Национална скупштина бира и контролише извршну власт. Председник Републике одређује (*désigne*) председника Савета министара који, са своје стране, излаже Националној скупштини програм и политику свог будућег кабинета (чл.45. ст.1 и 2). Занимљиво је и индикативно да се уставном ревизијом од 1954, са апсолутне вечине прешло на релативну већину, када је реч о условима потребним за избор председника Савета (чл.45, ст.3). Устав, исто тако одређује да се и одговорност министара, колективна и индивидуална остварује пред Националном скупштином, изричито искључујући, поучен искуством Треће републике, поучен искуством Треће републике, било какву надлежност Савета Републике, у том домену (чл.48, ст.1 и 2). Опредељење за овако

Француској, парламенту је подарила централно место у читавом систему власти. Разлог томе је био схватање да само законодавна власт, односно општепредставнички дом представља политичко отелотворење нације и њене воље. У новом уставном систему дошло је до маргинализације Горњег дома, за разлику од веома моћног Сената III Републике, који је био једна од главних полуга тог политичког система. И поред тога, парламент је у IV Републици, а узимајући у обзир начин рада и парламентарне процедуре, задржао у основи веома сличан статус као законодавно тело пре рата. Извршна власт сада и са формалним нагласком на централној улози Владе и њеног председника, остала је нестабилна као у прошлим временима. Сплетом политичких околности, а због високе фрагментације парламента, егзекутива је остала подређена легислативи. То је утицало на дефицит у ефикасности. Раскорак између нормативног и стварног убрзо се помолио по формирању нове Републике. Уставна прокламација о изричитој забрани делегираног законодавства, у доброј мери остала је мртво слово на хартији. Последица те мртве норме, била је и недовољно контролисана стварна законодавна активност Владе, која кад би се контрола на послетку помолила, завршавала се оставком председника Министарског савета. Исте мане од којих је боловала III Република, постале су политичке болести и IV Републике. Било би погрешно, разлоге тих болести, тражити само у институционалном дизајну Републике, која је свој Устав добила 1946. године. Фелер или разлог нестабилности извршне власти у „Републици посланика“ је био, једна трајна карактеристика француског политичког система – мултипартизам. Француска је током III и IV Републике, била земља модел вишепартијског система. Она је била држава, у којој се у том раздобљу (који се протеже на два века) влада није могла формирати, од стране једне партије. Владало се искључиво уз помоћ коалиција. Разлике су ипак постојале, а то је у страначком мозаику IV Републике у односу на III Републику. Наиме, однос снага у Француској после рата промењен је тако што је на левици највећа партија била Комунистичка партија Француске. Као што смо из навођења изборних резултата могли да видимо, она је на изборима појединачно некад била и најјача освајајући скоро 30% гласова оних који су изашли на изборе. „Француска КП настала је, попут осталих КП, као секција III Интернационале, била је изузетно бројна и добро организована, а међу комунистичким партијама важила за конзервативну, привржену старијим слојевима комунистичке идеологије и политичке стратегије. Иначе, између њене идеолошке непомирљивости и практичне политичке оријентације, постојао је значајан и све већи размак.“⁶⁶¹ Друга велика партија на левици била је Француска секција Радничке Интернационале. Она је такође била партија која се на политичкој сцени IV Републике појавила као представница радничког покрета, „као оличење тзв. традиционалне левнице.“⁶⁶² За разлику од комуниста, социјалисти иако су били слабија странка, због бољег разумевања политичких околности у IV Републици, прагматичности и налажења заједничког језика са партијама центра и деснице, учествовали су у власти, дајући и

снажну Националну скупштину било је несумњиво плод навика стечених током предходних седам деценија, али и идеолошке оријентације Скупштине.“ - Т., Маринковић, *Устав као конвенција – Еволуција Пете Француске Републике*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр.28-29

⁶⁶¹ Р., Јовановић, у: Р., Јовановић, Н., Димитријевић, М., Поповић, *Савремени политички системи*, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 1998, стр. 343

⁶⁶² З., Прикмајер – Тomanовић, *Француска левица у Петој Републици*, Институт за истраживање радничког покрета, Београд, 1963, стр.6

неколико председника влада. Радикалсоцијалисти били су позиционирани на политичком центру. Они су у претходном политичком систему, били партија у успону. У теорији је навођено да је то ситно буружоаска партија, политичка организација становника из мањих градова и антиклерикална у односу на верска питања. По овој особини, странка је била блиска левици, али узимајући социјалекономски аспект њеног програма она је инклинирала десници. Радикалсоцијалисти били су странка, коју није карактерисала чврста партијска дисциплина. Као личност која је обележила период IV Републике управо се истицао вођа радикала Пјер Мендес – Франс.⁶⁶³ На политичком центру радикали су поред себе имали блиске групе као што је Демократска и социјалистичка унија отпора⁶⁶⁴ и Окупљање за републиканску левицу. Пред крај II светског рата основана је вероватно и најважнија нова партија IV Републике – Народни републикански покрет. Она је у својој идеолошкој бази имала клерикалне карактеристике, односно била је француска верзија

⁶⁶³ Пјер-Мендес Франс, био је један од еминентних функционера Радикалне партије (односно вођа њеног левог крила). Као првак радикала прво је покушао да формира Владу 1953, да би му то пошло за руком годину дана касније јуна 1954. На функцији председника Министарског савета IV Републике, задржао се 8 месеци. Од почетка 50-их година био је доследни противник колонијализма. Његово премијерство, поклопило се са почетком решавања колонијалног питања (боље рећи великог проблема) у француском политичком животу (пре свега на политичкој сцени метрополе). Наиме, Француска је од 1954., постала безнадежно уплетена у велике колонијалне сукобе: прво рат у Индокини и рат за независност Алжира. Када су француске снаге доживеле пораз на Диен Биен Пуу, јуна 1954, Влада Жозефа Ланиела је поднела оставку, а Мендес-Франс је формирао Владу уз помоћ Комунистичке партије. Да је у IV Републици много тога било у рукама председника Владе, да је он био њен стварни шеф, а не председник Републике, говори значајна секвенца из њеног политичког живота: Мендес-Франс је одмах по избору за председника Министарског савета, отпочео преговоре са Хо Ши Мином (Minh), вијетнамским комунистичким лидером. Политичка стратегија Пјер-Мендес Франса свела се у суштини на следеће: потпуно повлачење из Индокине. Скупштина је подржала такву одлуку са убедљивом већином. Вероватно се није ни могла очекивати другачија реакција законодавног тела, „с обзиром да су истраживања јавног мњења у фебруару 1954, показивала да свега 7% Француза жели да настави рат у Индокини.“ – М., Larkin, *France since the Popular Front: Government and People 1936 – 1996*, Oxford University Press, Oxford, p. 240. Мендес-Франс је на Женевској конференцији постигао договор да се Вијет Мин покрету – Лиги за независност Вијетнама, „дозволи контрола Северног Вијетнама на седамнаестој паралели и да се дозволи повлачење целине француских трупа.“ – Т., J., Christensen, *Worse Than a Monolith: Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia*, Princeton University Press, 2011, p.123. Премијер Пјер Мендес-Франс је француској јавности отворио очи када су у питању били колонијални проблеми. Тако је отпочео преговоре са борцима за независност Туниса и Марока, који су окончани независношћу, ових француских колонија, само што је тада друга личност била на позицији премијера. Мендес-Франс је и поред успеха на спољнополитичком плану, остао усамљен у реформама политичког система и сопствене Радикалне партије. У теорији је примећено да је овај знаменити француски политичар „био паралисан у својој акцији „модернизовања“ Радикалне странке и решавања неких најакутнијих проблема земље у првом реду од конзервативних снага из сопствене партије.“ - Z., Priklmajer – Tomanović, op.cit. str. 6

⁶⁶⁴ Демократску и социјалистичку Унију отпора водио је Франсоа Митеран, будући први социјалиста на челу V Републике. Митеран је био политичар привржен институцијама IV Републике, који је почетке своје политичке каријере изградио у том уставном и политичком систему. Био је у владама Роберта Шумана, Рене Плевена, Кеј Анриа, Едгара Фора, Жозефа Ланиела, Пјер Мендес-Франса и Ги Молеа: министар за ветеране и жртве рата; министар за прекоморску Француску; државни министар; министар делегиран при Савету Европе; министар унутрашњих послова; министар правде. Демократска и социјалистичка Унију отпора основана је 1945, а први вођа јој је био Рене Плевен, једно време и председник Министарског савета IV Републике. Тежња ове странке је била да после II светског рата у Француској буде водећа партија левице или прецизније речено да замени Француску секцију Радничке интернационале – SFIO. На челу Уније, Рене Плевена је заменио Митеран 1953., и водио ју је до 1964., када је формирана странка под називом Центар републиканских институција, такође под вођством Митерана, као организациона припрема за председничке изборе 1965., на којима је Митеран био главни противкандидат генералу де Голу.

демохришћанске странке. После распада савезништва три велике странке (комунисти, народни републиканци, социјалисти) странка се политички често сукобљавала са Комунистичком партијом. „Њена идеологија била је идеологија модернизованог конзервативизма – плурализам и, у одређеној мери, корпоративизам. У складу са тим, њено вођство настојало је да је учини масовном и добро организованом партијом, по узору на партије левице.“⁶⁶⁵ У парламентарном животу Француске, истицале су се поред Републиканске партије слободе, и независних републиканаца, две значајне формације, од којих ће прва бити водећа политичка групација V Републике. Та особена формација понела је назив - Окупљање француског народа. Годину дана пошто је Де Гол поднео оставку на место првог председника Привремене Владе, настала је ова партија. Она је пре била једна врста политичког покрета са општенационалним предзнаком. Као што су француски комунисти успели да у доброј мери буду монолитна политичка асоцијација, то је и Окупљање француског народа имало исти циљ, али под вођством харизматског генерала. „Поједностављено речено његов програм се концентрисао на уставну реформу у правцу јачања извршне власти, на учвршћивање колонијалног царства, на увођење учешћа радника у профиту у приватној индустрији, на државни интервенционализам ради модернизације француског друштва и сл. Ова својеврсна мешавина социјалне реформе, друштвене интеграције, економског динамизма и ауторитарне ефикасности, под вођством харизматичног генерала, донеће покрету огроман успех на изборима од 1951. када постаје појединачно најјача странка у Националној скупштини. Међутим, хетерогеност покрета, неслагање у вођству, нејасноће у погледу односа према другим политичким снагама итд, учиниће деголисте само пролазном и слабо продуктивном опозицијом.“⁶⁶⁶

Та слаба опозиција за време IV Републике у наредној ће ефикасно вршити извршну власт. Сад се наравно требамо запитати да ли је главни фактор нестабилности извршне власти у IV Републици био страначки моменат⁶⁶⁷ и пропорционални изборни систем.

⁶⁶⁵ Р., Jovanović, op.cit. str. 344

⁶⁶⁶ Р., Jovanović, Ibid, p. 344

⁶⁶⁷ О страначком моменту као узроку нестабилности влада IV Републике, писао је Ремон Арон пред њен крај. „Што се тиче структуралних узрока нестабилности влада, наводим оне које су, по мом мишљењу главни и који су, уосталом, међусобно повезани. Једноставно је реч о свим обележјима француског система партија. 1. Француске партије су бројне, а такве су увек и биле. 2. Француске партије су хетерогене, у неким, на пример у комунистичкој и социјалистичкој, постоји гласачка дисциплинованост, док су неке друге, на пример радикална партија или партија независних, диче својом недисциплином. Веома је лако осигурати функционисање система партија које су све дисциплиноване, а могуће је осигурати и функционисање система партија које су све недисциплиноване. Међутим, комбинација дисциплинованих и недисциплинованих партија представља додатни чинилац нестабилности: наиме, да би се конституисала влада потребно је као прво да се партије споразумеју, а затим да се и посланици појединачно сложе. 3. Партије су настале око традиционалних идеја које представљају њихов темељ; оне се често поделе када искрсне неко животно важно питање. Социјалистичка партија је обично дисциплинована, али када је у питању Европска заједница за одбрану, онда њене фракције иступају једна против друге па се распада и парламентарно јединство ове групе. 4. Супротностима између партија и унутар партија треба додати и супротност наслеђене из прошлости; у Националној скупштини постоји и супротност између левице и деснице (иако се не зна тачно шта је левица, а шта десница) и супротност унутар саме деснице и унутар саме левице. Сва ова обележја одређују оно што бисмо могли назвати француском структуром парламентарне игре, која је налик на структуру игре унутар једне америчке партије у току бирања кандидата за председника републике. Национална скупштина је подељена на неједнако бројне групе, од којих су једне дисциплиноване, а друге нису; унутар сваке групе настају нове супротности, супарништва између људи праћена су надметањем идеја, коалиције су увек привремене и могу се распасти првом приликом.“ – Р., Арон, *Демократија и тоталитаризам* (превео с француског Д., Јањић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 1997, стр. 207-208

Тешко је дати једнозначан одговор. Мултипартизам, који је значајна последица изборног система пропорционалне репрезентације, односно неспремност странака да се стварају чврсте коалиције које би трајале колико и мандат легислатуре али и непостојање чврстог вођства оличеног у неспорно доминантном лидеру владајуће коалиције, исходовали су да IV Република буде реприза III Републике. „Док је Трећа Република словила као рекордерка у трајности влада у успоредби с еуропским демократијама – једва да је и једна влада службовала дуље од, у просјеку, двије године – Четврта Република је снизила просјечну трајност кабинета на, отприлике, шест мјесеци. Језгру већине кабинета чиниле су увијек исте странке, социјалисти, кршћански демократи и лијеви либерали. Важни парламентарци измеђивали су се у министарствима и у респективним стручним одборима Националне скупштине. Било је уобичајено да се разлике у владиним коалицијама или за кабинетским столом рјешавају кризом владе која је служила као повод да се трага за конструктивним компромисом. Промјена особа постала је замјена за рјешавање проблема. Једини мирни пол у политичком догађању, који је поиман као становито овладавање недостацима у дјелотворности политике, била је министарствена управа.“⁶⁶⁸ Више управна, а мање извршна власт одржавала је стабилност многих подсистема укупног друштвеног система IV Републике, па и политичког. Тако се и није могло очекивати од појединих председника министарских савета да воде иоле успешну политику на добробит грађана, ако се има у виду краткотрајност њихових мандата. Тако је најдугочевнија била Влада коју је предводио Ги Моле (Mollet), вођа SFIO. Министарски савет под Молеовим председништвом био је на власти од 1. фебруара 1956. до 13. јуна 1957.⁶⁶⁹ Друга по дужини мандата је била Влада – Министарски савет чији је премијер био Анри Куиј (Queuille), формирана 11. септембра 1948 са мандатом до 5. октобра 1949. То је овом политичару из Радикалне партије био први пут да буде на функцији премијера IV Републике, а тај положај је заузимао још два пута.⁶⁷⁰ Занимљивост IV Републике, да је

⁶⁶⁸ J., Hartmann, *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske – parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*, (prevela, M., Kasapović), *Politička kultura*, Zagreb, 2006, str.145

⁶⁶⁹ Влада Ги Молеа је формирана после избора одржаних 2. јануара 1956. Они су организовани нешто раније од заказаног термина за јун због распуштања Скупштине, које је испословао тадашњи председник Министарског савета Едгар Фор (Faure). „Дух Треће републике осетио се и онда када је политичка јавност Форово распуштање Националне скупштине 1955. године доживела као потврду (неписаног) правила о избочијању права дисолуције, насталом на Мак-Махоновом преседану.“ – Т., Маринковић, *op.cit.*стр.29 Предходни избори одржани су 1951, а обележени победом Треће снаге (коалиције коју је чинила Француска секција Радничке Интернационале, Демократска и Социјалистичка унија отпора, Народни републикански покрет и Радикална партија). На овим изборима (из 1956) да би поново били неутралисани комунисти, створена је коалиција Републикански фронт. Главни идејни творац коалиције био је Пјер-Мендес Франс, који се залагао за мирно решавање алжирске кризе. Републикански фронт је био састављен од Француске секције Радничке Интернационале, Радикалне партије Мендес-Франса, Демократске и Социјалистичке унија отпора Франсоа Митерана и Националног центра Социјалних републиканаца Жак-Шабан Делмаса. На ово уједињавање одговорио је премијер до избора 1956, Едгар Фор, у међувремену искључен из Радикалне партије, трансформишући Окупљање левих републиканаца, све више ка десници и сарадњи са десничарским странкама. Дакле Владу Републиканског фронта прво је и то најдуже водио Ги Моле. Управо око алжирског питања (које ће такорећи сахранити IV Републику), сукобили су се Ги Моле и Мендес-Франс државни министар у Моеловој Влади, тј. њен потпредседник. Мендес-Франс је напустио Владу, због његових погледа да се алжирско питање мора мирним путем решити, односно давањем независности овој француској колонији. Будући догађаји показали су да је Мендес-Франс био у праву.

⁶⁷⁰ Анри Куиј је пример политичара III и IV Републике, који су и поред пада влада, задржавали министарске позиције. Тако је овај функционер Радикалне партије у периоду од 1920-1953 чак 19 пута био министар, 2 пута државни министар (у IV Републици) у владама Андре Мариа и Рене Плевена и чак пет пута

Радикална партија и ако никад није била појединачно најјача странка по изборним резултатима (чак ни у прва три места) од двадесет и једног Министарског савета, била у прилици да њени чланови чак десет пута⁶⁷¹ буду француски премијери. Ово је за демократију ипак ређе решење, а много је чешће оно где најјача парламентарна странка сама или у коалицији даје председника Владе. Као пример наводимо да у периоду од формирања прве Владе IV Републике, на челу са Полом Рамадијеом 1947, па до формирања последње Владе на челу са Шарлом де Голом 1958, (укључујући поменути двојцу политичара) чак 17 личности је вршило функцију премијера.⁶⁷² За то исто време (1947-1958) у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, 4 личности је вршило функцију премијера и то увек као лидери две најјаче странке: лабуриста и конзервативаца.⁶⁷³

И док су владе биле у Француској под Уставом од 1946. нестабилне, такозвани стабилни део егзекutive, шеф државе имао је секундарну улогу у политичком животу. Први председник Француске IV Републике постао је Венсан Ориол (Auriol) избором 16. јануара 1947. у Националној скупштини.⁶⁷⁴ Као председник Ориол је имао сличан стил владавине као његови предходници – шефови француске државе у III Републици. Венсан Ориол први и претпоследњи председник IV Републике у седмогодишњем председничком мандату је настојао да делује као медијатор у односима између странака. Он је недвосмислено истакао да је функција шефа државе занемарена и да је председник само службеник и фактор - „un greffier et un facteur“. Ориол је имао у III Републици запажену министарску каријеру, био је један од 80 посланика који су одбили да јула 1940. гласају за

потпредседник Савета министара IV Републике чији су председници били: Жорж Бидо, Едгар Фор, Антоан Пинеј, Рене Мајер и Жозеф Ланијел.

⁶⁷¹ Из редова радикала премијери IV Републике су били Андре Мари, споменути Анри Куиј (3 пута), Едгар Фор (2 пута), Пјер Мендес Франс, Рене Мајер, Морис Монури, Феликс Галјар. Народни републикански покрет је имао прилику да четири пута његов представник буде на челу Министарског савета. Тако је Роберт Шуман два пута састављао кабинет. Колико су поједине француске владе током IV Републике биле краткотрајне говори податак да је друга Шуманова Влада (формирана 5. септембра 1948) трајала најкраће у овом политичком систему, свега недељу дана. Жорж Бидо и Пјер Флимлин су такође испред народних републиканаца били премијери IV Републике. Пол Рамадије је био први премијер послератне Француске на основу уставних норми из 1946, и то као члан Француске секције Радничке интернационале – социјалиста. Председник социјалиста Ги Моле је био председник најдугочевније Владе IV Републике. Рене Плевен је као вођа Демократске и социјалистичке Уније отпора, два пута био премијер. Антоан Пинеј и Жозеф Ланијел су били премијери као представници партије под називом: Национални центар независних и земљорадника. Последњи премијер IV Републике био је Шарл де Гол, испред Уније за Нову Републику.

⁶⁷² У Италији (која је посебно до 1994, била позната по краткотрајном веку влада, али и после избора из наведене године, само у мање израженом обиму) у првој деценији важења Устава донетог 1947., пет личности је обављало функцију премијера (сви из редова најјаче парламентарне Хришћанске демократије), а владе су дуже трајале него у Француској IV Републици. У Италији ће тек после 43 године од Устава који је ступио на снагу 1948, један политичар који није члан Хришћанске демократије, Ђовани Спадолини (Spadolini) 1981., постати премијер (али у коалицији где су већину места имале хришћанске демократе) као председник Италијанске републиканске партије, која је на изборима 1979., добила 3% гласова и била 7. по изборном резултату у Доњем дому од 10 партија у његовом саставу, односно 6. по јачини у Сенату.

⁶⁷³ У том поменутом временском интервалу премијери Уједињеног Краљевства су били: Клемент Атли (Attlee), као први лидер лабуриста који је саставио прву послератну британску Владу и тројца лидера конзервативаца: сер Винстон Черчил (Churchill), сер Ентони Идн (Eden) и Харолд Макмилан (Macmillan).

⁶⁷⁴ Венсан Ориол, као представник Француске Секције Радничке Интернационале (SFIO) на гласању у Националној скупштини за председника Републике добио је 452 гласа посланика (што је било нешто више од 51%) наспрам 242 гласа које је освојио Август Шампети де Риб (de Ribes), као кандидат Народне републиканског покрета.

давање пуних овлашћења маршалу Петену. „ На почетку Хладног рата Ориол је употребио свој целокупни значајни морални ауторитет, своје парламентарно искуство и своје таленте као медијатор да одабере премијере у нестабилним и конфликтуалним условима (током његовог седмогодишта било је дванаест криза кабинета). Ориол је имао значајног удела у учвршћивању Четврте Републике против лажног бунтовништва комуниста које је започело 1947., и против гаулистичке плиме која је претила да прогута партије „Треће снаге“. Као председник Ориол је био отворен и држао је атлантистичку и активну линију у спољној политици (закључивање међународних уговора) и давао подршку Француској Унији. Употребљавао је своја овлашћења у циљу поновног скупштинског разматрања закона и да мења правац догађаја избором премијера,⁶⁷⁵ путем наговарања политичких такмаца односно њиховим помирењем и тражењем компромиса. Иако је француска јавност већински посматрала положај председника као церемонијалан и у IV Републици, од шефа државе се ипак у једном делу јавног мњења очекивала активнија улога у политичком систему. Треба имати у виду сложене међународне односе у којима се Француска тога доба налазила, као и усложњено колонијално питање, које је чекало своје решавање. Зато није зачуђујуће, што је први председник критикован не само само због политичких превирања у послератном периоду (хронична нестабилност друге главе егzekутиве – Министарског савета и неодговорност већине политичких странака), ратног пожара у Индокони⁶⁷⁶, већ и економских питања.⁶⁷⁷ Ориол се после истека седмогодишњег мандата није поново кандидовао за место председника, настављајући традицију (да врше само један мандат) својих предходника из III Републике.

На функцији шефа државе Ориола ће наследити, тада потпредседник Савета Републике и оснивач утицајне странке Национални центар за независне и земљораднике Рене Коти (Coty). Међутим док су избори за првог председника IV Републике у парламенту завршени већ у првом кругу, потпуно је била контрасна ситуација са избором другог председника у парламенту децембра 1953. Наиме Рене Коти, ће победити тек у тринаестој рунди гласања.⁶⁷⁸ Избори у парламенту за председника, показали су неспособност странака да пронађу кандидата који би могао да буде објединитељ различитих мишљења око најважнијих интереса. Као председник, Коти је показао још мању активност у покушају да утиче на дневнополитичке процесе. Његов непун тј. петогодишњи председнички мандат (16.1.1954 – 8.1.1959) био је оптерећен не само

⁶⁷⁵ D., S., Bell, *Presidential Power in Fifth Republic France*, Berg, Oxford, New York, 2000, p. 13

⁶⁷⁶ Управо за време Ориоловог председништва, поред неуспешних ратова у Индокини, француска колонијална империја је почела да се распада. Сукоби у Мароку, Мадагаскару, Алжиру и Тунису постајали су све чешћи, са захтевима локалног становништва за добијање независности од Француске као метрополе.

⁶⁷⁷ У Француској су се управо у првој години председничког мандата Ориола 1947. одигравали штрајкови иницирани од стране синдиката - Конфедерација рада, који су новембра постали насилни. С тога је Влада морала да употреби репресивна средства. Да председник у тешким тренуцима не може само да има церемонијалну улогу уверио се и Ориол, када су комунисти, који су подржавали радничке штрајкове одлучили да бојкотију парламент, покушавајући да убеди највише леву партију да прихвати институције система. У томе се није успело, комунисти су постали антисистемска странка. Утицај екстремне левнице на раднички покрет у Француској за време мандата Ориола био је јак, што ће се потврдити и наредне 1948., а посебно 1953., кроз серију штрајкова који су били одговор на програм штедње Владе Жозефа Ланиела.

⁶⁷⁸ На председничким изборима од стране парламента (чланова Националне скупштине и Савета Републике), 1953., фаворити су били у првих десет рунди: тадашњи премијер Жозеф Ланиел, и некадашњи министар националног образовања и бивши генерални гувернер Алжира Марсел-Едмонд Неглен (Naegelen) (у свих тринаест рунди). После повлачења премијера Ланиела из изборне парламентарне трке, Коти ће у тринаестом кругу победити социјалисту Неглена.

хроничном нестабилношћу другог елемента дуалне егзекутиве ове Републике, с обзиром да је 8 политичара вршило функцију председника Владе Француске из 5 различитих странака, већ и ширим отварањем алжирског питања.⁶⁷⁹ Како примећује Дејвид Бел, последњи председник IV Републике, био је релативно непознат (широј јавности) сенатор, конзервативац али, уставни правник који је осећао незадовољство у односу на институције тада актуелног политичког система. Коти се може описати као протагониста уставне реформе. Схватање Котиа усредсређено је било на то да је он председник свих Француза, те је заузимао мање непријатељски став према комунистима, него што је то чинио његов предходник Ориол (Коти је увек консултовао представнике комуниста, приликом избора новог кабинета). „Иако Коти није био предузимљив у проналажењу премијера, он се трудио да пронађе личност, која може да опстане у све подељенијој и исцепаној скупштини. Упркос томе, под Котијем, кризе су постајале горе и више интезивне, неколико њих је трајало недељама, и у једном тренутку Француска је била без Владе 127 дана.⁶⁸⁰ Иако је он био мање активан у спољним пословима него Ориол, чинио је предлоге за уставну реформу ... Коти ће остати упамћен и због своје интервенције 1958. да се де Гол врати на власт: он је претио, суочен са опирањем водећих политичара, да ће поднети оставку, уколико најпознатији Француз, не буде именован за премијера.“⁶⁸¹ Тако је председник из IV (крхке) Француске Републике, омогућио да за последњег премијера дође снажна политичка личност, која ће постати први председник политички чврсте V Француске Републике.

Као што ће читаоци моћи да виде овај део рада био је посвећен нестабилности другог елемента извршне власти – Министарског савета (Савета кабинета), као и улози два шефа државе да се последице те политичке болести колико је то могуће ублаже.

Међутим, институционални дефект честих промена влада у теорији није посматран само као одраз непостојаности колективног органа у окриљу егзекутиве. Тражена је чак и одређена закономерност у именовању министара, који су се често ротирали од једног до другог министарског портфеља, док су се премијери мењали. Поједини теоретичари су приметили континуитет особља који су задржавали позиције у многим кабинетима током IV Републике. Такав континуитет је стварао искуство неопходно за ефикасно управљање, и дешавао се истовремено са нестабилношћу кабинета (који су били углавном кратког века). Ово је посебно тачно, ако се узме у обзир да су исти политичари у различитим владама заузимали (тј. поново именовани) исте портфеље (били на челу истих управних ресора). Тако се и поред турбулентних политичких дешавања у Француској у периоду од 1946. до 1958., која су се огледала у изгласавању неповерења владама и оставкама председника министарских савета, стварала вештина управљања истим министарским портфељима од стране истих личности. Филип Вилијамс је приметио, да упркос

⁶⁷⁹ Реч је у ствари о Алжирском рату или Алжирској револуцији, који се водио између Француске и Националног ослободилачког фронта Алжира од 1954. до 1962, а у коначном исходао је независност Алжира. Овај значајни деколонизациони рат, био је сложени конфликт, карактерисан герилским ратовањем и употребом тортуре на обе стране. Конфликт је имао одлике и грађанског рата, између Алжираца који су подржавалиостанак Алжира у оквиру Француске и већине која је била за националну независност. Алжирски ратни пожар упаљен у првој години мандата француског председника Рене Котиа, уздрмао је темеље слабе и нестабилне IV Републике. – Више о томе: G., Perillé, *Pour une histoire de la guerre d'Algérie, 1954 – 1962*, Éditions Picard, Paris, 2002, pp.132-139

⁶⁸⁰ Реч је о ситуацији када је старој влади изгласано неповерење, нова није изабрана, па је стара дејствовала у такозваном техничком мандату.

⁶⁸¹ D., S., Bell, op.cit. pp. 13-14

променама у владајућим коалицијама, ротација министара није спречила изненађујући степен континуитета у IV Републици. Политички курс у Француској тога доба је очуван, због сличности администрације која одлази и наредне која на власт долази. „У сваком француском парламенту је двадесетак значајних министара служило у неколико влада. Они су чинили срж сваког кабинета.“⁶⁸² „Чести министарски реизбори, чинили су да поједини чланови кабинета имају више практичног искуства и политичке експертизе, а све то је доприносило њиховом аутономном одлучивању. То је све више била реалност, када је министар у више наврата поново именован за исти портфељ.“⁶⁸³ И поред стабилности појединих ресора, где су неки (углавном најеминентнији и најутицајнији) политичари поједине министарске функције вршили и више од три године током IV Републике⁶⁸⁴, ипак остаје истина о нестабилности влада, а јакој и (такорећи обичајно) наслеђеној позицији парламента као и у предходној Републици. Тако је с правом примећено да је „Устав од 1946, пре свега и изнад свега, Национална скупштина.“⁶⁸⁵ Класични монизам IV Републике пратећи речи професора Диамела (Duhamel) сводио се на следеће: „парламент је доминирао над Владом, која је доминирала над председником Републике.“⁶⁸⁶ Можда би IV Француска Република дуже трајала, и поврх чињенице да је политички систем на унутрашњем плану озбиљно оболео, да није било и недаћа на спољнополитичком и безбедносном, које су ову уставну конструкцију на крају срушиле. Слично нашем мишљењу је и оно које износи Танасије Маринковић: „Стабилан ток непрестаних министарских криза и затирања одговорне државне власти, под Четвртом републиком, засигурно би још дуго трајао, налик Трећој француској или послератној италијанској републици, да није било потреса са стране. У том одлучујућем ударцу, који је задао Четвртој републици, и налази се далекосежан значај рата у Алжиру.“⁶⁸⁷ „Јавно мњење је било већ годинама заморено страначким борбама, нестабилним владама што је у суочавању са реалним проблемима нације дугорочног, па и средњорочног профила (социјална питања од недовољне запослености до стамбене кризе, незавршена модернизација индустрије и изнад свега тешки и исцрпљујући ратови у Индокини 1946-1954. и тада већ четворогодишњи у Алжиру, даљи европски и светски спољнополитички правац Француске у области економских интеграција и у погледу националне безбедности и др.) изискивало само тактичке импровизације представника извршне власти и пребацивање «врућег кромпира» после истека свог кратког и иначе дужином неизвесног мандата где није било пожељно да се сувише «таласа».“⁶⁸⁸

⁶⁸² P., M., Williams, *Crisis and Compromise: Politics in the French Fourth Republic*, Hamden, Conn.: Archon Books, London, 1964, p. 206

⁶⁸³ F., Petry, *The Role of Cabinet Ministers in French Fourth Republic*, in: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (M., Laver, K., A., Shepsle, eds.) Cambridge University Press, Cambridge, 1994, p.132

⁶⁸⁴ Више о томе: D., Chagnollaude, 'La Haute Administration au pouvoir?' "Les grands comiss" de la IVe République', *Pouvoirs*, 76/1996, pp. 107-115

⁶⁸⁵ J.-J., Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Armand Colin, Paris, 2001, p.634

⁶⁸⁶ O., Duhamel, *Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième République*, dans: *La Constitution de la Cinquième République'* (O., Duhamel, J.- L., Parodi), Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1988, p. 15

⁶⁸⁷ Т., Маринковић, *op.cit.* стр.29

⁶⁸⁸ Д., Петровић, *Геополитика Француске*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр.124

III.2. Француска V Република као држава модел полупредседничког система

III.2.1. Поступак израде и усвајања Устава Француске од 1958. године

Уставна конструкција и политички мозаик IV Републике, били су нејаки да ефикасно суоче земљу са проблемима из којих би она изашла као победница. Године 1958. на ред је дошло решавање колонијалног проблема, односно државне судбине Алжира који је у Француској, формално инаугурисан, а такође и фактички посматран као саставни део државне територије. Као и неке друге европске земље које су биле прекоморске колонијалне силе и имале сличне проблеме, тако је и француска политичка сцена захтевала способног политичког лидера који би се ухватио у коштац са једном од најосетљивијих политичких (али и безбедносних) материја, а то је свакако било алжирско питање. Владе IV Републике нису имале ауторитет да извесни рат у Алжиру (који је имао у једном домену и карактеристике грађанског рата) спрече. После неуспеха предпоследњег премијера IV Републике да састави кабинет, други и последњи председник Француске IV Републике, Рене Коти, је пресекао ствар позвавши најславнијег међу Французима да буде мандатар за састав нове Владе. Није тешко наслутити, да је ту реч била о Шарлу де Голу. Посматрано из ове временске перспективе, елита претпоследње Француске Републике признала је своју немоћ да реши горући проблем и поново је после дванаест година на ред дошло уставно питање. Де Гол је био непоколебљив у својој намери да реформише целокупни уставни и политички систем Француске. „Због велике способности, а можда још више оданости личности и фигури коју је историја од њега створила, генерал Де Гол није човек који одише неизвесношћу. Ако је пристао да се врати на власт, то није било да би сачувао режим, већ да би сачувао државу.“⁶⁸⁹ Имајући искуство као први председник Привремене Владе Француске Републике (1944.-1946.), знао је да устав који би поново представљао само козметичку промену у односу на претходни, не може да дâ у примени плодотворне резултате. Француска је преко 80 година имала неделотворну извршну власт. Дакле, била је потребна нова уставна норма, потпуно другачија од претходних која ће ојачати положај егзекутиве. У овом случају де Гол је имао намеру да се оснажи институција шефа државе, а не као што су претходни уставотворци учинили, тежећи да поставе извршну власт на чвршће темеље путем снажења институције Министарског савета. Већ после пет дана од момента када је де Голу поверен мандат за формирање Владе, 3. јуна 1958. године усвојен је Уставни закон којим је промењен предвиђени поступак уставне ревизије, а Влада на челу са де Голом (где су државни министри били представници најзначајнијих странка IV Републике)⁶⁹⁰ добила је у

⁶⁸⁹ G., Burdeau, *La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958*, Revue Française de science politique, 1/1959, pp.91-92

⁶⁹⁰ Де Гол је морао да покаже спремност на сарадњу уз узајамна попуштања са водећим људима политичког естаблишмента IV Републике. Тај компромис одмах је добио обрису у персоналним решењима последње Владе IV Републике (иначе треће коју је де Гол састављао у периоду од 1944-1946, односно 1958). Чланови Владе и то на позицији државних министара били су бивши председници министарских савета IV Републике: Ги Моле (Mollet) (генерални секретар SFIO), Пјер Флимлин (Pflimlin) (премијер пре де Гола, председник Народног републиканског покрета – MRP), за министар финансија де Гол је изабрао такође једног бившег премијера, Антоана Пинеја (Pinau) испред Националног центра земљорадника и независних – CNIP, државни министар испред CNIP, био је и Луј Жакинот (Jasquinot). Веома занимљиво лично решење на функцији државног министра је био Феликс Ауфе-Боигни (Hourhouët), као представник афричке

надлежност припрему нацрта новог устава. О судбини новог основног закона грађани Француске су се 28. септембра 1958. године изјаснили на референдуму.⁶⁹¹ Позитивно референдумско гласање омогућило је да већ 4. октобра 1958. године ступи на снагу нови Устав. Тај датум је догађај који се карактерише као рођење V Француске Републике. Уставописци су били надахнути идејама које је Шарл де Гол изнео у свом говору у граду Бајеу у коме се заложио 1946. године пред доношење Устава IV Републике, за снажну извршну власт која као таква једино може да помогне проблемима са којима ће се у будућности у послератним годинама суочавати француско друштво. Симболично његов говор назива се другачије „Устав из Бајеа“⁶⁹². Као што је Хуго Пројс означен као главни писац Устава Вајмарске Немачке из 1919. године, тако је и Мишел Дебре, сарадник генерала и следбеник његових идеја, најважније перо нових уставних норми V Републике. Он је презентирао идеје које ће у ствари постати камени међаши нове уставне зграде, а њен главни везивни материјал је у ствари стабилна и делотворна егзекутива. Тако је Дебре изнео следеће размишљање: „За стабилност и ауторитет егзекутиве искористио сам идеју, која је касније наишла на одобравање, идеја републиканског монарха. На другом месту, оно што је било потребно је аутентични парламентарни систем, то је, кабинет који усмерава акције владе и рад парламента чија активност је организована и чија воља није свемоћна. И коначно, метод избора који ће омогућити кохезивну већину што је више могуће и што дозвољава солидну кооперацију између кабинета и парламента, и стога већу стабилност владе.“⁶⁹³

Пре осврта на положај органа извршне и законодавне власти по Уставу из 1958., није згорег указати да су се позната имена уставно-политичке науке залагала и пре

заједнице прекоморске Француске и касније први председник Обале Слоноваче (1960-1993). Ови министри, посебно Ги Моле имали су утицаја на обликовање појединих решења новог Устава.

⁶⁹¹ Уставни референдум је потврдио наде де Гола. На референдумско питање: „Да ли одобравате Устав предложен од стране Владе Републике“, чак 82, 6% (31 123 483) гласача је одговорило потврдно, а 17,4% (6 556 073) било је против. – D., Nohlen, P., Stöver, *Elections in Europe: A Data Handbook*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2010, p. 685

⁶⁹² У Де Головим речима у говору из Бајеа, није тешко препознати, идеје које су добиле свој живот у нормама Устава V Републике, а можда и више у политичкој пракси: „Извршна власт мора припадати изнадстраначком шефу државе, којег бира тијело које укључује парламент, али које је много шире и састављено тако да ту особу прогласи предсједником Француске уније и Републике. Државни је поглавар одговоран да одабиром сарадника помири опћи интерес са смјерницама парламента; задаћа му мора бити да именује министре, а понајпре, дакако премијера, који ће усмјеравати политику и рад владе; државни поглавар мора обнародовати законе и прописе, јер они обавезују грађане према држави у цјелини; мора предсједавати сједницама владе и тако нацији осигуравати нужан континуитет; мора служити као арбитар уздигнут изнад тренутачних политичких околности, или путем скупштине у нормалним околностима, или у кризним тренуцима позивом земљи да обзнани своју врховну одлуку изборима; а ако се домовина нађе у опасности, мора бити јемац националне неовисности и међународних уговора које је Француска склопила.“ – *Manifest iz Bayeauxa*, Charles de Gaulle, наведено према: *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, (A., Lijphart, s engleskog prevela, B., Jakovlev), Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1997, str. 133-134. На говор Де Гола, убрзо је у листу „Populaire“ реговао некадашњи председник Владе III Републике социјалиста Леон Блум, запасавши: „Председник Републике је у том систему стварни шеф владе и управе, председник владе сведен је на улогу лица од поверења, портпарола парламента. Наглашавам, с обзиром да је шеф извршне власти тако одређен, није довољан његов избор од стране проширеног изборног тела. Сувереност потиче од народа, треба доћи до њеног извора и установити избор челника извршне власти на директним изборима. То логично произилази из оваквог система.“ – J., L., Quermonne, D., Chagnolland, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, Paris, 1993, p. 649

⁶⁹³ M., Debré, *The Constitution of 1958: Its Raisin d'Etre and How it Evolved*, in: *The Fifth Republic at Twenty* (W., G., Andrews, S., Hoffmann, eds.) New York State University, New York, 1980, p.17

доношења овог основног закона Француске за другачији статус егзекутиве у новом основном закону. Из приказа уставних решења видећемо да су неки предлози одмах инкорпорирани у нови Устав, а неки ће под притиском политичке праксе кроз уставне ревизије постати саставни део уставног система. Свакако природа режима нове – V Републике је промењена у односу на предходна два уставнополитичка система. „Професори Ведел и Диверже“ су се и пре доношења последњег француског Устава залагали да „би требало трансформисати саму природу извршне власти. Уместо да буде одраз, рефлексивна Скупштине, постаће аутономна власт, чији се шеф бира непосредно од народа. Оба професора дошла су до закључка да ефективни парламентарни систем не може да функционише у Француској и да само председнички режим може да обезбеди јаку егзекутиву, за којом су сви трагали. Проблем није био само у томе да се кабинетима да дужи временски период: нестабилност је била само део њихових слабости, много важнији је био недостатак ауторитета, уске маргине могућих акција које су обавезно мучиле сваки кабинет који је дуговао своје постојање и свој састав безнадежно подељеном парламенту. Мишел Дебре се сложио са овом последњом констатацијом.“ истакавши: „Морамо тражити и организовати власт ван парламента. Па ипак, аутори новог Устава никад нису разматрали председнички систем: саме поделе јавног мњења које су довеле до парализе парламентарне владе у Француској, чиниле су председнички систем као ризични подухват. Не само што би председнички систем прекинуо са републиканском традицијом, као што Дебре претпоставља, већ би парламент био снабдевен политичким овлашћењима, а не само легислативним и буџетским, субординирајућим правима.“⁶⁹⁴ И стварно Уставом из 1958., није адоптиран председнички модел, али је у уставној стварности председник Републике фигурирао најдужи период, а тако је и данас као стварни и врховни руководилац извршне власти. Моћ законодавне власти, брзо је усахла. „Под новим режимом парламент Француске, некад међу најмоћнијима на свету, постао је један од најслабијих. Чак и пословници домова пре њихове примене мора да буду поднети Уставном савету да се изјасни о њиховој уставности.“⁶⁹⁵ Његова легислативна овлашћења и могућности да изгласа неповерење Влади су лимитирани. Иако су министри одговорни као у Британији, они нису чланови парламента али имају већу контролу на парламентарним поступком него британски министри.“⁶⁹⁶ Модификација одговорности Владе пред Националном скупштином је таква да одредбе Устава доводе до нормативно отежаног пада колегијалног дела егзекутиве, која из правила о сопственој одговорности извлачи бенефиције. Успостављене су уставне претпоставке за доминацију Владе над парламентом, а више политичке а мање конституционалне за доминацију председника Републике над Владом. Исправно је по доношењу француског Устава, Иво Крбек приметио да овај највиши општи правни акт „задржава постојеће дуплицирање на врху егзекутиве како је оно својствено парламентарном режиму (и не усредсређује власт у рукама председника републике у смислу председничког режима), али не оставља више

⁶⁹⁴ S., H., Hoffmann, *The French Constitution of 1958: I. The Final Text and Its Prospects*, The American Political Science Review, Vol. 53, No. 2 (Jun., 1959), p.333

⁶⁹⁵ „Савјет је својим одлукама од 3.7.1959. и 15.1.1960. (Recueil Dalloz 1959. Jurisprudence стр.501 и 1960. Jurisprudence стр.351) огласио несагласним са Уставом велики број чланова пословника Народне скупштине и Сената. Ове су одлуке оштро критиковане и проглашене даљим актом на ионако ослабљену власт парламента.“ – Г., Мијановић, *Контрола уставности закона*, Универзитет у Српском Сарајеву, Правни факултет, Српско Сарајево, 2000, стр. 91, фуснота 133

⁶⁹⁶ P., M., Williams, *The French Parliament – Politics in the Fifth Republic*, Frederick A. Praeger, Publishers, New York, Washington, 1968, p.21

предсједника републике у сјени министарског кабинета, односно премијера, већ му врло снажно у правцу предсједничког режима јача политички положај и значење.“ Крбек је такође указао да „двоглавост владе не смета много у парламентарном режиму, док је само једна глава развијена“, запитавши се како ће у будућности функционисати „двоглаво француско биће са двије снажно развијене главе.“⁶⁹⁷ Политички живот V Републике, видећемо дао је одговор на ово питање. За разлику од прошлих режима, када је председник био у сенци Владе, не само што је изашао из њене сенке, (како је наведени хрватски писац, анализирајући уставни текст из 1958. закључио), већ се Влада, заједно са премијером углавном налазила у његовој сенци.

Ш.2.2. Председник Републике

У односу на претходна уставна решења по Уставу од 1958. године, положај председника Републике заузео је централно место у Уставу као основна политичка институција (орган)⁶⁹⁸ новог система власти. У Уставу норме о парламенту нису више на првом месту, већ излагање о највишим државним органима започиње са институцијом шефа државе. На доста уопштен начин дефинисана је улога шефа државе у члану 5 Устава који гласи: „Председник Републике се стара о поштовању Устава путем своје арбитраже⁶⁹⁹ он обезбеђује редовно функционисање јавних власти као и континуитет државе. Он је гарант националне независности, интегритета територије, поштовања споразума заједнице и међународних уговора.“ Филип Ардан (Ardant) указује да је домашај улоге арбитраже која је председнику додељена овом одредбом Устава веома ограничен. Та улога поверена шефу државе је двострука: обезбеђење редовног функционисања јавних власти, с једне стране и истрајавање с друге стране на континуитету државе. „Ову мисију је добро пратио прецизан начин њеног реализовања: арбитража; она (арбитража) је само једно средство у служби једног циља. У недостатку разумевања једних, жеље да разумеју други учесници и коментатори су већином дали председничкој функцији безграничан простор: Председник

⁶⁹⁷ I., Krbek, *Ustav V Francuske Republike*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 4/1959, str.481, fusnota 10

⁶⁹⁸ По доношењу Устава из 1958 године, академик Јован Ђорђевић је већ наредне 1959. изнео своја запажања у чланку: „Нови француски Устав“ о најважнијим решењима (за сада последњег) француског основног закона. Ово велико перо наше политиколошке и уставноправне науке је научној јавности пажњу скренуо на основне политичке институције односно органе власти – председника Републике, Владу и парламент. Професор Ђорђевић указује да су те институције преузете из старог политичког система, али да по свом политичком значају и овлашћењима то нису оне институције из устава и праксе III и IV Републике. Поводом положаја, односно наглашеног значаја улоге шефа државе у уставном систему V Републике овај писац указује: „Претседник републике је најважнија политичка установа и основни не само уставни него и национални фактор Републике, па и најважнији орган будуће Заједнице народа. Председник републике није ни шеф државе парламентарног типа ни претседник у оквиру претседничког система који познајемо из Устава и политичке праксе САД. Он није истоветан па ни сличан са претседником републике по уставу Југославије, Чехословачке и по другим уставима. По свом уставном положају и овлашћењима, он је до сада најјачи индивидуални шеф државе у историји не само републиканских уставних система него и система уставне монархије. Сагласно слици коју је о њему дао Де Гол у свом говору у Бајеу, председник републике има, поред далекосежних уставних овлашћења, једну политичку и готово екстра уставну, односно надуставну функцију. Могло би се рећи да на њему лежи једна историјска мисија, једна виша инвестира.“ – J., Ђорђевић, *Novi francuski Ustav*, Naša stvarnost, br.11/1959 str. 629-630

⁶⁹⁹ „Реч „арбитража“ довела је до бесконачних тумачења која теже да разјасне како она може, супротно од свог основног значења, означавати активну моћ политичког руковођења. Та тумачења су скоро бескорисна: ова реч је језичка замка, њено значење се употребом није променило, већ се неутрализовало.“ – D., Varanger, *Le droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002, p.114

би имао општу (генералну) компетенцију арбитраже, он би био свеопшти арбитар. Тако је суштина члана 5 представљала додељивање председнику мисије, којој, је у неку руку секундарно, назначено да мора кроз арбитражу истовремено да спроведе ваљану директиву (упуство) о ограничавању могућности председничког деловања. Дебату је искомпликовала тврдња да појам арбитраже није довољно јасан, што је истина. Али да ли је императив да се на томе задржава толико дуго само да би се сазнало да ли назив налаже пасивни или активни став арбитра ... ? Зар се не може начинити договор о елементима заједничким за сваку концепцију арбитраже? На првом месту, чињеница да арбитар доноси одлуке и да се од њега очекује да пресече потпуно непристрасно између више ставова, и да остане по страни у односу на све сукобљене интересе. То конкретно значи да онда када члан 5 од председника направи арбитра, овај му одузима сваку иницијативу у одсуству конфликта, искључује просту саветодавну улогу и обавезује га да се, када доноси одлуку, не понаша као партијски човек и да се држи изван политичких игара. Тешкоће не намеће ни идеја да арбитар добије ограничени мандат, ни то што је позван да се изјасни о прецизним питањима, што не може да изађе изван поља свог процењивања. Важност (домашај) арбитраже се дефинише (референцом) на основу обима домена у коме је позвана да делује ... Тако, супротно улози чувара Устава, мисија арбитраже нема генерални значај јер су дефинисани домени у којима је позвана да делује, што доводи до искључивања других ... Акцент није стављен на усклађеност са правилом (прописом) већ на временско одвијање, на неопходност да институције функционишу без прекида, на „регуларан“, непрекидан начин – одкле и додатна идеја о континуитету државе ... Члан 5 истрајава у брзи да ограничи председничку функцију. Ако је председник понекад позван да арбитра, то није зато да би изабрао пут – то је улога Владе – већ да обезбеди континуитет извршне власти и да преко народа пресече различитости између парламента и владине екипе. То је далеко од регулаторног судије сваке политичке активности, да не кажемо врховног одлучиоца кога су неки измислили.⁷⁰⁰ Ардан даље указује да председничка функција нема вокацију да делује само у интерном поретку. Шефу државе други став члана 5 даје овлашћења у области спољашњег суверенитета земље. Председник је гарант националне независности, територијалног интегритета, споразума и уговора. „И овде се треба запитати на шта се стварно односе његове одговорности. Читање Устава показује да се улога председника, у свој својој ширини, и на ексклузиван (искључив начин манифестује у случају озбиљне кризе која може да дезорганизује јавну власт. Члан 16 му лично даје средства да је превазиђе, а тада се могло оквалификовати њен положај привремене диктатуре. Али истовремено се чини да председник није једини задужен за независност, национални интегритет земље, поштовање речи коју је дала Француска или речи која је дата Француској. За то су, у првом реду задужене друге уставне јавне власти; парламент и Влада.“⁷⁰¹

За делотворно обављање значајних овлашћења које је шеф државе добио на основу Устава V Републике било је потребно подарити му изванредан степен самосталности у односу на други елемент извршне власти – Владу, односно законодавну власт - парламент. Уставотворци нису поново оптирала избор председника од стране оба дома парламента, како га не би учинили зависним од политичких странака. Како би шефу државе била додељена арбитражна улога, морало се наћи ново решење за избор председника Републике. Мишел Дебре (Debré) био је против непосредног избора државног поглавара

⁷⁰⁰ P., Ardant, *L' article 5 et la fonction présidentielle*, Pouvoirs, 41/1987, pp. 42-44

⁷⁰¹ P., Ardant, *op.cit.*p.45

од стране грађана (то би између осталог било идентично решењу у II Француској Републици) да се систем не би преобратио у председнички. Између две могуће опције: парламентарни избор шефа државе, односно његов непосредан избор, кренуло се од средњег институционалног решења. Наиме, шефа државе по изворној уставној норми бирао је изборни колегијум који се састојао од приближно 80.000 лица.⁷⁰² У састав тог тела поред чланова парламента улазили су и чланови департаманских општинских већа, као и изборни представници општинских већа с тим да је њихов број био повезан са бројем становника. Овакав начин избора биће примењен само једанпут у историји V Републике, тачније 1958. године, да би четири године касније, после референдумског изјашњавања грађана дошло до уставне измене којом је инаугурисан непосредан избор⁷⁰³ председника с обзиром да, „како је добро приметио Леон Блум, Устав од 1958. је по свом духу такав, да претпоставља непосредан избор Председника Републике. Такав избор Председника Републике је стога у логици француског уставног система, па би се, независно од његових политичких последица, референдум могао схватити и као акт корекције Устава, у смислу унутрашњег усаглашавања његових одредаба и решења.“⁷⁰⁴ Француски писац Жан-Лук Пароди поставља питање да ли постоји логика у председничком избору на општим директним изборима и, ако постоји, зашто она није уведена у свим земљама које познају овај механизам идентичних дејстава? Да би кратка анализа дала задовољавајуће одговоре, Пароди чини три предлога: „1. Сваки институционални механизам садржи потенцијалне

⁷⁰² Избори одржани у Француској 21. децембра 1958., били су једини председнички избори где је електорски колегијум бирао председника. Њега је чинило укупно 81 764 лица са правом гласа. Ти избори су свакако најуспешнији председнички избори у Француској V Републици, јер је на њих изашло 81 290 бирача – 99,42%. Додуше оваква велика излазност се може приписати, што је у овом случају бирачко тело било испод 1% у односу на наредне истински непосредне председничке изборе са општим бирачким правом. Председнички избори из 1958. су једини у V Републици, на којима је победник био познат већ у првом кругу. Наиме Шарл де Гол, тада актуелни премијер и званични кандидат Уније за Нову Републику -UNR освојио је 62 394 електорска гласа или 78, 51%. Преостала два кандидата Жорж Маран (Marrane), испред Француске комунистичке партије – PCF, и Албер Шател (Châtelet) као представник Уније демократских снага – UFD, добили су 10 355, односно 6 721 глас. Шарл де Гол иако кандидат Уније за Нову Републику подржан је од осталих водећих и владајућих партија IV Републике „сем пужадиста који су били непријатељски расположени према његовој кандидатури, али нису истакли свог кандидата, да би избегли показивање колико је мало опозиције против де Гола, а да је он чак прихваћен и у пужадистичким редовима. Избори су илустровали како партије које су дуго биле у сукобу, као социјалисти и независни, да се не помиње UNR, могу лако да се договоре у вези са подршком заједничком кандидату. Истина је да су партије имале мало избора. Можда би било суицидно за социјалисте или MRP да предложе своје кандидате бирачком телу против де Гола, поред тога занимљиво је, да је велика већина испитаника који су као електорско тело гласали за де Гола, није била за Голистичку партију, односно то није било више од 20 процената.“ - J., A., Laponce, *The Government of the Fifth Republic: French political parties and the Constitution*, University of California Press, 1961, p.187

⁷⁰³ „Конституционални амандман из 1962. којим се уводи народни избор председника Републике, који је на председничку иницијативу одобрен на референдуму био је очигледна повреда члана 89 Устава. Па ипак, Уставни савет је одлучио да нема компетенције да оцењује уставност закона усвојеног на референдуму. Савет је изнео мишљење да „произилази из духа Устава, који је установио Уставни савет као орган који надгледа радње јавних власти, да закони које Устав предвиђа у свом члану 61 (као субјекат контроле од стране Савета) су једино закони изгласани од стране парламента, а не они који су усвојени од стране народа у складу са референдумском процедуром и који су непосредни израз националне суверености.“ Referendum Law, Constitutional Council, Decision 62-20 DC, November 6, 1962, Rec.27.“ – M.A., Rogoff, *French Constitutional Law, Cases and Materials*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2011, pp.108-199. На овакву одлуку Уставног савета реаговао је тадашњи председник Сената Гастон Монервиј рекавши: „Уставни савет је управо извршио самоубиство.“ - J.T.S., Keeler, M.A., Schain, *Regime Evolution in France*, op.cit.p.93

⁷⁰⁴ R., Marković, *Izvršna vlast*, op.cit.str.159

логике које теоретска анализа може да прокаже. 2. Али сваки од ових механизма налази место у више генералном конституционалном систему, чије друге компоненте могу да осујете или поспеше ове потенцијале. 3. У првој деценији једног политичког режима управо се појављује институционална синтеза која резултира из ових комбинованих потенцијала, њиховог улога или њихове комбинаторике која опет зависи од сучељених жеља политичких актера и односа снага које регулишу ово сучељавање. Овај троструки постулат диктира на неки начин конструкцију ове анализе. Први намеће више теоретски или више апстрактни поглед на председнички избор на општим изборима и пребројавање његових могућих дејстава; други подстиче да се укратко узму у обзир уставне променљиве које су у стању да их измене; најзад трећи позива на једну кратку гео-историјску пловидбу, од Америке до Аустрије, од Чилеа до Ирске и од Финске до Португала, да би се боље схватило како постављање ових система објашњава присуство или одсуство ових модификованих дејстава.“ Од бројних ефеката који би могли довести до председничког избора на општим изборима Пароди наводи пет главних који се тичу равнотеже и функционисања глобалног институционалног система: „национализација улога, понашања, персонализација изборне трке, биполаризација политичких конфигурација, акцентовање изборног ритма, акцентовање вероватноће конфликта са другим институцијама ...“ У Пародијевој „гео-историјској“ пловидби, илустративан пример – прелазни случај када двојност извршне власти буде анулирана у корист председника је Француска. „Француска илуструје овај прелазни случај и даје његову примену у латентним логикама председничких избора: национализација улога (у игри), смањење одступања, исшезавање феудалних политичких поседа, персонализација када тежи да освоји друге компоненте система, а најпре партије, биполаризације ојачане скупом бинарних процедура изборног система, акцентовање изборног ритма, једна теоретска национална консултација сваке три године, једна ефективна консултација ... један програмирани, увек претећи конфликт између два ауторитета настала из општих избора.“⁷⁰⁵

Опширни члан 7 регулише избор председника Републике: „Председник Републике бира се апсолутном већином гласалих. Ако ова већина није добијена у првом кругу, приступа се у другу наредну недељу, другом кругу. У њему се могу појавити само два кандидата која су, у датом случају после повлачења кандидата с већим бројем гласова, добила највећи број гласова у првом кругу. Гласању се приступа на позив Владе. Избор новог председника обавља се најмање на 20, а највише на 35 дана пре истека мандата председника који се налази на дужности. У случају упражњености места председника Републике из било ког разлога, или његове спречености коју утврди Уставни савет коме се обрати Влада и који одлучује апсолутном већином својих чланова, функције председника Републике, са изузетком оних предвиђених члановима 11 и 12 ниже,⁷⁰⁶ привремено врши председник Сената, а ако је овај спречен да врши те функције, онда Влада. У случају упражњавања места или када Уставни савет утврди спреченост коначном, избору новог председника приступа се, сем у случају више силе коју утврди Уставни савет, најмање на 20, а највише на 35 дана од упражњавања места, односно изјаве о коначном карактеру спречености. Ако, у року од седам дана пре истека рока за подношење кандидатура, неко

⁷⁰⁵ J-L., Parodi, *Effets et non-effets de l' élection présidentielle au suffrage universel direct*, Pouvoirs, 14/1980, pp.5-6, 8-9

⁷⁰⁶ Предмет регулације члана 11 је расписивање референдума од стране председника, а члана 12 (тачније става 1) распуштање Националне скупштине.

од лица које је најмање тридесет дана пре тога датума јавно обзнанило своју одлуку да се кандидује умре или буде спречено, Уставни савет може одлучити да се избори одложе. Ако пре првог круга један од кандидата умре или буде спречен, Уставни савет доноси одлуку о одлагању избора. У случају смрти или спречености једног од два кандидата с највећим бројем гласова у првом кругу пре евентуалног повлачења, Уставни савет проглашава да се мора изнова приступити свим изборним операцијама; исто бива и у случају смрти или спречености једног од два кандидата који учествују у другом кругу.“ Уставни савет може да продужи рокове за избор новог председника, с тим што се избори не могу одржати после истека тридесет пет дана од одлуке Уставног савета. Због одлагања избора за неки други датум после рока када треба извршити избор новог шефа државе, председник који се налази на дужности, (и после истека овлашћења) на њој и остаје до проглашења наследника.

Дужина председничког мандата, била је идентична оној у претходним републикама. Шеф државе је такође био биран на седам година, а могућност реизбора није била ограничена. Овако дуг мандат је наишао на критике у стручној јавности, с обзиром да је по таквим мишљењима он пре карактеристика оних система у којима је председник у поседу пре свега церемонијалних прерогатива. Седмогодишњи мандат по Уставу из 1958. године који шефу државе додељује значајна овлашћења је водио на изборима у стварање републиканског монарха,⁷⁰⁷ додуше на период од седам година. Већ током мандата другог председника Републике, Жоржа Помпидуа, дата је иницијатива од њега лично да се мандат шефа државе са седам година смањи на пет. Међутим, тај предлог је остао само на нивоу иницијативе. После 42 године од доношења Устава, група посланика на челу са бившим председником Републике, Жискарком д'Естеном, поднела је амандман на Устав којим се предвиђа скраћење председничког мандата на период од пет година. Уставна ревизија је успела и почев од председничких избора из 2002. године, шеф Француске државе се сада бира на наведени период. Тако је Жак Ширак (Chirac) једини француски председник у њеној историји који је биран на два мандатна периода. Први, на седам година по иницијалном уставном решењу (7 година) и други када је 2002. године изабран на петогодишњи мандат сходно ревидираној норми Устава из 2000. године.⁷⁰⁸ Смањење

⁷⁰⁷ Велика је доза истине у речима Арсена Бачића, које важе између осталог за француског председника као једног од угледних примера „републиканских монарха“ : „Већ неколико десетљећа актуелна је констатација како модерне демократије у себи носе један монархијски дио, који у парламентарним режимима при крају ХХ. ст. показују тенденцију повећавања, а којим ови режими себи враћају ефикасност што су је изгубиле поткрај тридесетих година овога стољећа (мисли се на ХХ век – напомена М.Р.) ... У Лондону, Бону, и Паризу, као и Вашингтону врховна је власт била осигурана за монарха практички изабраног од стране народа ... Ријеч је о монарху којег је владавина ограничена временом; монарху чија се власт налази под становитом контролом; монарху чије одлуке припремају више-мање комплексне административне и политичке техноструктуре; у сваком случају, ријеч је о монарху за чије одлуке у вођењу послова земље није одговоран нитко други до он сам.“ – А., Ваčić, „*Republikanska monarhija*“ *i ustavni inženjering s kraja stoljeća*, *Politička misao*, 1/1997, str.33-34

⁷⁰⁸ „Жеља да се избегне цео нови устав као и да се редукује понављање кохабитације била је, барем за широк део политичке заједнице, главни разлог који се крио иза ревизије Устава из 2000., којом је редуциран мандат председника са 7 на 5 година. Ипак ништа не гарантује да ће грађани увек гласати за председника и парламентарну већину са исте политичке стране ако се избори одржавају у исто време. Америчка и португалска искуства показују супротно. Сагласност мандата може такође да буде прекинута у случају дисолуције или ако је мандат председника превремено завршен (због његове смрти или његове оставке). Поред тога, ревизија је бар имала предност појачавања (релативне) одговорности председника пред народом.“ – М-А., Cohendet, *The French Cohabitation, a useful experiment?*, С.Е.Ф.С. Taipei – RCHSS Lecture, Academia Sinica, December 15, 2005, pp.14-15

председничког мандата у временском смислу утицало је да почев од 2002. године до данас, није дошло до појаве политичког сустанарства, односно кохабитације, када су председник и парламентарна већина, односно премијер који је израз њене политичке оријентације различитих страначких опредељења. С тога, кохабитација за последњих четрнаест година није забележена у Француској, а по мишљењу већине француских теоретичара уставног права представља непожељну политичку појаву, и отежава квалитетно функционисање егzekутиве, односно усклађеност политичких акција председника и премијера. Мари-Ан Коанде спада у ред оних француских професора уставног права који сматрају да кохабитација носи у себи и позитивности. Она указује да је пре прве кохабитације која се десила 1986, председник Републике јасно указивао, да ако се не изабере већина са његове политичке стране, онда ће наступити серија озбиљних политичких криза (Де Гол). Председник је храбрио грађане да направе „прави избор“, подсећајући да председник једва да може да опонира политици утврђеној од стране Владе која је одговорна парламенту (В. Жискар д'Естен). Такође, 1986 постојао је страх од серије политичких криза, али се то није десило. „Током кохабитација, француска институционална пракса била је дубоко модификована у поређењу са периодима када су председник и парламентарна већина били са исте политичке стране. Неки су толико сматрали да ће кохабитација проузроковати политичку кризу и да ће довести у питање наш политички режим. Заправо, кохабитација се одржала без озбиљних криза, чак иако није била лишена недостатака. Она нам је посебно дозволила да схватимо да живимо у парламентарном систему, чак иако је он бирепрезентативни парламентарни систем. Било је одређених тензија, знатно око потписивања указа, око права председника да стави вето на агенду домова заједно окупљених у ванредно заседање или око уставних промена. Али то су само била питања око којих, у пракси, није било озбиљних последица. Председник је увек био довољно вешт да покаже своју одбојност према политици Владе, користећи сталне критике а да у исто време не буде виђен као онај који изазива кризу. Уистину, овај дуел на врху, предвиђано је да ће се завршити тако да ко пуца први биће убијен. Стога оба члана двојца су „задржали своје песнице у џеповима“. Не само да кохабитација није довела до краја V Републике, баш супротно, омогућила нам је да поново читамо текст Устава који нам се чини сакривен под хрпом супротне праксе. Према томе, према тексту Устава, треба нотирати да председник није шеф егzekутиве, већ само гарант (Устава и поштовања уговора) и национални арбитар (члан 5 Устава).⁷⁰⁹

Норма која је експлоатисана екстензивно од стране свих председника V Републике дакле, члан 5 Устава је одредба која шефу државе додељује различите функције, али ту није реч о једном хомогеном скупу овлашћења. Овом одредбом којом иначе почиње глава у Уставу посвећена председнику Републике (што је кроз наведене мисли француског уставног правника Филипа Ардана делимично указано) има неколико обавеза и један инструмент у њиховом испуњењу. Задаци шефа државе постављени чланом 5 Устава су: старање о поштовању Устава, редовном функционисању јавних власти и континуитету државе. Председник Републике се налази у улози јемца националне независности, територијалне целовитости и поштовања међународних обавеза. За остварење постављених обавеза председнику је додељено једно (већ поменуто) средство – арбитража. О духу ове норме француског Устава Јован Ђорђевић је записао: „Сигурно је да се ова уставна одредба идејно натапала на изворима рационалистичке демократске научне и друштвене мисли коју је иначе афирмисао и богато развио стваралачки геније

⁷⁰⁹ М-А., Cohendet, *The French Cohabitation, a useful experiment?*, op.cit.pp.4-5

Монтења, Декарта, француских енциклопедиста, Пастера, Кирија и других великих умова Француске. Али ова одредба потврђује још једном ... да је француска република увек у себи имала елементе монархизма, да њен лаицизам није лишен религиозности, да њен рационализам има и мистичне корене.⁷¹⁰ Као основна идеја Устава V Републике из члана 5 се назире то „да се створи једна арбитражна власт (*pouvoir arbitral*), која би била оличена у институцији председника Републике“ и која је „замишљена као Констанова *pouvoir neutre*.“⁷¹¹

Прерогативи председника Републике налазе се у различитим деловима Устава. Поред традиционалних овлашћења које шеф државе има у парламентарном систему, уставним решењем од 1958. године председнику Републике додељена су и она која се не везују за парламентаризам. То отежава лако класификовање надлежности шефа државе. Пјер Пакте и Фердинанд Мелин-Сукраманион поделили су вероватно на најприкладнији начин прерогативе француског шефа државе у две скупине. Прву чине овлашћења којима је шеф државе располагао и у претходне две републике, а другу категорију представљају придодата или новопрокламована овлашћења. Она су резултат новог положаја, који у уставном систему Француске има државни поглавар. Оваквом поделом овлашћења анализа положаја шефа државе у Француској добија на квалитету, јер се може дати одговор, у којој мери је дошло до одступања у новом уставном систему позиције шефа државе, од оне коју има у традиционалном парламентарном систему. Типични или традиционални прерогативи шефа државе могу се поделити на политичке, извршне, овлашћења шефа државе према судској власти; прерогативе уставотворног карактера и овлашћења којима репрезентује Републику.

Традиционална политичка овлашћења су (која су између осталих лоцирана у члану 8 Устава): именоване првог министра, а на његов предлог именоване и разрешења осталих чланова Владе. Члан 8 став 1 „био је тумачен у светлу надмоћи легитимитета шефа државе: генерал Де Гол проценио је да премијер и влада зависе од њега самог. То је пре свега значило да је именоване премијера било његово дискреционо право, а не само сагласност, након „одговарајућих консултација“, са одлуком парламента.“⁷¹² Други став истог члана 8 односи се на министарска именованја које врши председник Републике на предлог првог министра. „У принципу, улога шефа државе је чиста форма, он би само требало да потврди избор шефа владе. Реалност је другачија: председник Републике игра одлучујућу улогу у избору министара. На исти начин председник Републике може ставити тачку на функције министра, на предлог првог министра. И овде учествује превага шефа државе; њему је олакшано да изнуди предлог првог министра када министар није више сагласан са политиком коју је он одлучио или када не ужива више његово поверење. У периодима кохабитације, први министар стварно постаје одговоран за састав владе и избор министара, и њему се председник Републике тешко може супроставити.“⁷¹³ Председник је овлашћен да председава седницама Министарског савета. „То је традиционално овлашћење које скоро да нема политичко значење прецедента у режимима где се суштински важне одлуке доносе ван ове групације, у оквиру Савета кабинета председника коме председава шеф владе. Од 1958., ситуација се видно изменила, Савет министара је постао главна колегијална формација на нивоу извршне власти, она у којој се

⁷¹⁰ J., Đorđević, *Novi francuski Ustav*, op.cit. str. 630

⁷¹¹ R., Marković, *Izvršna vlast*, op.cit. str. 157

⁷¹² D., Baranger, *Le droit constitutionnel*, op.cit.p.119

⁷¹³ P., Georges, G., Siat, *Droit public*, Sirey, Paris, 2002, p.81

доносе све одлуке од посебног значаја. Тако функцију председавајућег Савета министара врши шеф државе на врло активан начин: он саставља дневни ред и руководи пословима. Повећање значаја ове улоге је учинио Устав који предвиђа (чл.21) да се ова функција само изузетно делегира председнику Владе, по хитном поступку и по утврђеном дневном реду.⁷¹⁴

Председник има право суспензивног вета,⁷¹⁵ овлашћен је на основу члана 18 да општи са домовима парламента, путем порука које се по његовом налогу у њима читају. „Особеност права на поруке је што се врши без министарског премапотписа, дакле Влада није консултована ни у вези целисходности ни у вези садржаја поруке: стога, она не може бити одговорна.“⁷¹⁶ Шеф државе има право на основу члана 30, на отварање и закључивање ванредних скупштинских заседања. Председник наиме по декрету „отвара и затвара ванредне седнице парламента које се одржавају или на захтев председника Владе или на захтев већине чланова Националне скупштине. Нормално овде је реч о везаној компетенцији: председник мора да отвори ванредну седницу чим се стекну услови предвиђени Уставом. Али 1960. Када је скупштинска већина тражила заседање ванредне седнице, председник Републике је сматрао да има овлашћења процене и одбио је да потпише декрет о сазивању. Ипак, марта 1979., на захтев 315 посланика, председник Републике је одбио да прими декрет којим се сазива парламент на ванредно заседање, дајући на знање да је опоруност (целисходност) једног таквог састанка његова компетенција.“⁷¹⁷ Треба истаћи да је у време прве кохабитације председник Републике Франсоа Митеран 1987., одбио да позове парламент на ванредно заседање, иако је захтеб упућен од председника Владе Жака Ширака. Насупрот томе, сазивање редовних годишњих заседања чији су датуми Уставом утврђени не спада у надлежност шефа државе.

У извршна, односно егzekутивна овлашћења, спадају следеће председникове надлежности: да прогласи закон у року од 15 дана, од како је Влади упућен коначно усвојен закон.⁷¹⁸ „Петнаестодневни рок је најкаснији тренутак, период препуштен шефу државе да размотри хоће ли потврдити закон или ће му се супроставити својим вето, што значи да он може закон, којим је задовољан, да прогласи и пре истека крајњег рока. Међутим конвенција налаже да председник Републике одлаже проглашење, чекајући да се уложи захтев за проглашење неуставности, чим је генерални секретаријат обавештен о постојању такве намере.“⁷¹⁹ Шеф државе потписује ордонансе и уредбе које су донете у Министарском савету,⁷²⁰ и именује цивилне и војне службенике (члан 13 став 2).⁷²¹

„Према члану 64. Устава председник Републике има одговорност да гарантује независност правосуђа у функционалном смислу, уз подршку Врховног савета правосуђа (Conseil supérieur de la magistrature). Чланом 64. Устава предвиђена је додатна гаранција

⁷¹⁴ P., Georges, G., Siat, *Droit public*, op.cit.pp. 70-71

⁷¹⁵ Видети члан 10 став 2 Устава од 1958

⁷¹⁶ P., Georges, G., Siat, *Droit public*, op.cit.p.73

⁷¹⁷ P., Georges, G., Siat, *Droit public*, op.cit.p. 72

⁷¹⁸ Члан 10 став 1 Устава од 1958

⁷¹⁹ Т., Маринковић, *Устав као конвенција – еволуција Пете Француске Републике*, op.cit.стр.182

⁷²⁰ Члан 13 став 1 Устава од 1958

⁷²¹ На основу члана 13 став 3 Устава је предвиђено да се у Министарском савету именују: државни саветници, Велики канцелар Легије части, амбасадори и изванредни посланици, чланови Главне контроле, префекти, представници владе у прекоморским територијама, генерали, ректори академија, директори централних администрација.

независности за професионалне судије, кроз начело сталности судијске функције, односно одредбу да професионалне судије могу бити разрешене само путем дисциплинског поступка. Осим тога, независност правосуђа у француском уставном систему у функционалном смислу загарантована је чињеницом да извршна и законодавна власт не могу давати упуства или смернице у вези са обављањем судијске функције у појединачним предметима.⁷²²

Председник Републике располаже овлашћењима којима делимично утиче на судске одлуке, као што је право помиловања, односно задирања у судску власт коју је имао путем председавања Високим саветом магистратуре⁷²³ и пре последње уставне измене именовањем девет чланова овог тела. „Узастопним реформама утицај председника на судску власт је смањен. Од тада шеф државе може да изврши помиловање само у појединачним случајевима (ревизија Устава од 23. јула 2008. године). Поред тога шеф државе не председава више Високим правосудним саветом а министар правде може само да присуствује заседањима те институције.“⁷²⁴ Врховни или Високи савет правосуђа који постоји од 1946., а представља тело аутономно од Владе има улогу гарантовања независности правосуђа. „Овлашћења Савета проширена су 1993. године, тада је Савет постао надлежно тело за дисциплинске предмете против јавних тужилаца, а постао је надлежан да даје препоруке председнику Републике за именовања *présidents des tribunaux de grande instance*. Врховни савет правосуђа регулисан је чланом 65. Устава. Уставни закон од 13. јула 2008. године изменио је члан 65. Устава и на тај начин променио састав Савета и надлежност у погледу именовања. Председник Републике након ових измена није више члан Врховног савета. Врховни састав правосуђа има два састава. Саставом Савета који је надлежан да се бави судећим судијама председава први председник Касационог суда. Састав Савета обухвата пет судећих судија, члана *Conseil d'Etat* кога именује *Conseil d'Etat*, једног правника и шест квалификованих личности који не припадају законодавној власти и управним судовима. Председник Републике и председавајући оба дома Парламента именују по две квалификоване особе.“⁷²⁵

Председник Републике има право уставотворне иницијативе и право да у поступку уставне ревизије интервенише тако што уместо да нацрт ревизије буде потврђен на референдуму, може да одлучи да се о њему изјасне домови парламента сазвани у Конгрес.⁷²⁶

У домену међународних односа, председник располаже следећим репрезентативним овлашћењима: закључивање и ратификовање међународних уговора⁷²⁷,

⁷²² М., Матић, *Pravosudni sistem Francuske*, у: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, О., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str.139-140

⁷²³ Године 2008. „Вијеће за промјену Устава предлагало је да председник Републике именује председника Високог судбеног вијећа из круга особа које не припадају ни Парламенту ни правосуђу. Приједлог није усвојен.“ – В., Kostadinov, *Ovlasti Predsjednika Republike nakon promjene Ustava Francuske od 23. srpnja 2008*, Hrvatska pravna revija, 7-8/2009, str

⁷²⁴ Р., Gélard, *Neprijodna pitanja o budućnosti ustavne koncepcije V Francuske Republike*, у: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, О., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 12

⁷²⁵ М., Матић, *Pravosudni sistem Francuske*, op.cit.str.155

⁷²⁶ Члан 89 Устава од 1958

⁷²⁷ „Председник Републике преговара и ратификује међународне уговоре, а обавештаван је о свим преговорима за закључење међународних споразума који не подлежу ратификацији. Између осталог, уколико Председник Републике сматра да нека међународна обавеза садржи одредбу супротну Уставу, а Уставни савет то и утврди, овлашћење за ратификовање, односно потврда може

изуев оних за које је Устав изричито навео да се ратификују законом, као и правом да акредитује амбасадоре и изванредне опуномоћенике код страних држава и обратно. „Председник Републике има велике ингеренције у конципирању и спровођењу спољне политике, а што је француска специфичност, једном годишње се састаје са свим француским амбасадорима у свету и даје им смернице за рад у наредном периоду. Учествује на свим најважнијим међународним скуповима или самитима ЕУ (са или без председника Владе, што је посебно важно у периоду кохабитације, када се могу испољити разлике и нијансе у концепцији спољне политике, где онда председник Републике има последњу реч.“⁷²⁸ „Пракса V Републике је веома обимно показала суштинску улогу коју игра председник Републике у области спољне политике, а посебно европске. Он је тај који доноси најважније одлуке. Влада у овом домену има веома ограничену могућност аутономног деловања.“⁷²⁹

„Председник Републике је врховни командант Војске (чл.15) и председава високом саветима и комитетима народне одбране. Раније су ова традиционална овлашћења имала протоколарни карактер. Ипак после доношења декрета од 14. јануара 1964., укинута и замењена декретом од 12. јуна 1996. који има одредбе о нуклеарним снагама, шеф државе је тај који одлучује о ангажовању нуклеарне силе. Ако је председник Владе остао одговоран за националну одбрану (чл.21), то не значи да председник Републике није остао прави шеф.“⁷³⁰

Сви акти који произилазе из председникове делатности вршења традиционалних овлашћења подлежу премапотпису првог министра или другог надлежног министра. Председнику једино није потребан премапотпис, за именовање премијера и вршења права општења са домовима парламента путем порука.

Прерогативи шефа државе који имају карактер нових у уставном систему, односно она овлашћења којима нису располагали шефови државе у претходне две републике, обухватају три скупине, у зависности од тога да ли их шеф државе врши као заштитник уставног поретка, арбитар, односно гарант националне независности. Старање о поштовању Устава председник Републике врши путем подношења закона Уставном савету пре њиховог проглашења, ради оцене његове уставности.⁷³¹ Председник Републике има и кадровска овлашћења према Уставном савету. „Избор чланова Уставног савета је тростран: по једну трећину (троје) саветника бирају председници Републике (бира и председника Уставног савета), Сената и Националне скупштине (уз мишљење одговарајућег одбора). У моменту избора утицај владајуће политике је највећи, али никад није потпун јер се на сваке три године бирају по три саветника ... Мандат од девет година

бити дата само после измене Устава (не може се делимично одобрити односно ратификовати јер се међународни уговор односно споразум сматра једном целином).“

- О., Nikolić, *Predsednik republike u parlamentarnom režimu*, Pravni život, br. 12/2012, str.943

⁷²⁸ V., Prvulović, *Komparativni politički sistemi*, Megatrend, Beograd, 2002, str.46

⁷²⁹ P., Georges, G., Siat, *Droit public*, op.cit.p. 72

⁷³⁰ P., Georges, G., Siat, *Droit public*, op.cit.p. 71

⁷³¹ Члан 61 Устава Француске од 1958.

Светислава Булајић износи податак да председник Републике (а у вези за контроле обичних закона која је факултативна) „своје право иницијативе, које иначе спада у његова самосвојна права („*pouvoirs propres*“) ослобођена обавезе премапотписа, до данас није користио. Апстиненција председника је проистекла из политичког консензуса Пете републике – задуго преовлађујућег консензуса парламентарне већине, првог министра и шефа државе – али и свести да би се сличним иницијативама, у ионако деликатним периодима кохабитације, сасвим непотребно дизале тензије. Отуда је иницијатива радо препуштена другим ауторитетима – првом министру и посланицима исте политичке провинијенције.“ – S., Bulajić, *Čuvar francuskog Ustava*, op.cit.str.64

није обновљив па саветници не морају да ослушкују пулс владајућих политичких странака, надајући се поновном избору. Ово не важи за бивше председнике Републике који су доживотно чланови Уставног савета. Они (сада троје живих бивших председника) појачавају политичку природу Уставног савета, али само формално јер углавном не учествују у његовом раду. Симболични утицај шефа државе на Уставни савет чини то што саветници полагају заклетву пред председником Републике.⁷³² У теорији је критиковано решење Устава по коме су бивши председници Републике доживотни чланови Уставног савета. Поједини шефови државе, као на пример Шарл Де Гол и Франсоа Митеран, су се после престанка мандата повукли из јавног живота, Жискар д'Естен, дуго није био члан Уставног савета због политичких ангажмана по престанку функције председника Републике. Од садашње тројце бивших председника само је д'Естен члан Уставног савета и то у својој 90. години живота, Жак Ширак се из рада Савета повукао, а Никола Саркози због политичког реактивирања не може да буде члан Уставног савета. Професор Маус (Maus) сматра да успех проритетног питања уставности још више актуелизује поједина питања о структури и улози Уставног савета. „Састав Савета је одувек представљао проблем. Председник Франсоа Оланд (François Hollande) је најавио своју намеру да предложи укидање доживотног чланства бившим председницима Републике. Таква реформа, коју многи одавно захтевају, је пожељна.“⁷³³

Као органу који врши претходну контролу уставности закона, председник има право да се обрати Уставном савету када сматра да одређена међународна обавеза садржи одредбу за коју сматра да је супротна Уставу, с тим да овлашћење за ратификовање може бити дато само после измене Устава. По мишљењу Карла Левенштајна (у времену кад је донет Устав) „политички далеко најзначајније председничко овлашћење је распуштање парламента (члан 12 Устава).“⁷³⁴ Ово право председник има само у односу на Доњи дома парламента, односно Националну скупштину, а дисолуцију врши као арбитар у циљу обезбеђења редовног функционисања јавних власти као и континуитета државе. Правом распуштања су додуше располагали и председници III и IV Републике, али уз ограничења којих данас нема, па не представљају брану шефу државе. Ипак, приметна је једна разлика, а то је да сада државном поглавару (за распуштање Националне скупштине) није потребан премапотпис премијера, нити сагласност Сената као у III Републици. Право да распусти Националну скупштину је аутономна надлежност председника. Пре доношења одлуке о дисолуцији Националне скупштине, председник је у обавези да обави

⁷³² С., П., Орловић, *Владавина устава или уставног судства*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013, стр. 120. Доминик Русо поводом избора чланова Уставног савета примећује да са становишта компаративног права „француски метод именовања чланова Савета – три од стране председника Републике, три од стране председника Националне скупштине и три од стране председника Сената – није само одступање, већ ни једна земља није уверена у релевантност таквог избора! Стога, време је да Француска одбаци ову необичну праксу, што је штетно за статус Савета, и да усвоји систем избора од стране квалификоване већине посланика и сенатора. Овај систем има добру особину због једноставности и разумљивости пред јавношћу. Закон треба изменити тако да се наводи да је Савет суд, једино лица са правничким образовањем, са дипломом и најмање десет година искуства у правној професији, треба да буду квалификована да постану уставне судије.“ – D., Rousseau, *The Coseil Constitutionnel Confronted with Comparative Law and the Theory of Constitutional Justice (or Louis Favoreu's Untenable Paradoxes)*, International Journal of Constitutional Law, 1/2007, p.33

⁷³³ D., Maus, *1958-2013: Čudnovata pustolovina Ustavnog saveta*, u: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str.30

⁷³⁴ K., Loewenstein, *The Constitution of the Fifth Republic a Preliminary Report*, The Journal of Politics, 2/1959, p.217

консултације са првим министром и председницима домова парламента. Право на распуштање Скупштине се ипак врши уз извесна ограничења. Доњи дом не може бити распуштен, годину дана након окончаних избора, који су били последица коришћења овог председничког прерогатива. На тај начин је спречена злоупотреба права, јер председник у једном временском периоду не може да врши право дисолуције. У претходне две републике, по један пут у свакој, коришћено је право дисолуције. Тако ретко употреба довела је до његовог истинског замирања у пракси. Уставописац је с тога желео да поново оживи уставну норму о праву дисолуције. „Комбиновано са већинским избором, право распуштања је опасно оружје. И најмања промена мишљења има много више да произведе промену већине него што је то случај са пропорционалним изборима. Чланови парламента се утолико више боје овог оружја. Оно се углавном користи у иностранству од шефа владе, а у корист његове већине, нарочито у Великој Британији. У Француској је ово председничко оружје било коришћено у циљу ослобађања од већине која је себи дозволила да оспорава прекршаје Устава 1962., затим да би учврстило народни пристанак уз режим уздрман догађајима из маја 1968., а у циљу да уклони непријатељски расположену већину, у намери да помогне коалицији 1981. и 1988. и покуша да ојача председничку већину и тиме избегне избегне кохабитацију неколико година касније 1997. Распуштање 1962., мада у складу са словом Устава је дубоко обележило еволуцију праксе. Пошто је прекршио Устав председник је распустио Скупштину која се побунила и оборила Владу. Следећи избори су дали већину од 43% и 55% места кандидатима блиским генералу. Народ је пресекао конфликт у корист председника. Од тада се посланици никад више неће усудити да оборе владу. И док је распуштање 1962. године значајно одјекнуло и док су три следећа такође допринели учвршћивању моћи председника, последње је представљало раскид са овим покретом. Већ је распуштање 1988. представљало само делимичан успех јер је нова већина у корист председника била само релативна. Та 1997. је била флагрантан неуспех, веома типичан с дејством бумеранга овог оружја: председник је ставио тачку на мандат већине која му је била наклоњена и суочио се са непријатељски расположеном већином. Његови сукцесори су дакле морали да буду мудрији (опрезнији). Ако је право на примену распуштања имало толики утицај на увођење президентјализације политичког система V Републике, то се највећим делом објашњава комбиновањем више елемената: квазидискреционо право поверено председнику, већински изборни систем и председник биран директно од народа. Француска је једина западна демократија у којој се налазе ове три скупљене присиле (принуде). У монорепрезентативним режимима, под хипотезом да председника није изабрао директно народ, и у свим западним бирепрезентативним режимима, осим Француске, Скупштина се бира пропорционалним представљањем. Али нарочито председничка динамика створена овом комбинацијом је учвршћена навиком, стеченом од 1962. године, да се чланови парламента подређују председнику. Дакле, ова могућност позивања на народ је суштинска за француског председника чак иако су неуспех 1997. и три кохабитације умањиле утицај прошлости.⁷³⁵

Шеф државе је на основу члана 11⁷³⁶ у могућности да самостално поједине законе изнесе на референдумско изјашњавање, када за то постоји предлог Владе. Такву активност

⁷³⁵ М., А., Cohendet, *Le Président de la République*, Dalloz, Paris, 2002, pp.68-69

⁷³⁶ „Заиста, 1962. Де Гол је користио члан 11 да би изменио Устав. Већина правника је оштро осудила ово флагрантно кршење Устава. Ипак су неки потврдили да се овом процедуром може извршити ревизија Устава јер је циљ референдума био „предлог закона о организовању јавне власти“, овде начин бирања председника.

председник може да предузме, само за време трајања заседања парламента или на заједнички предлог оба дома. Ово самостално овлашћење председника да поједине законе изнесе на референдум, такође је последица вршења улоге арбитра у уставном и политичком систему. Предмет изјашњавања грађана на референдуму могу бити: 1. закони који се тичу организације јавних власти, 2. закони који садрже потврду неког споразума заједнице и 3. закони којима се даје овлашћење за ратификовање неког међународног уговора који би, иако није супротан Уставу, утицао на функционисање институција. Оваквим уставним решењем поверена је коначна одлука о судбини једног закона бирачима. Наиме, уколико шеф државе, односно Влада, процене да парламент не жели да усвоји неки предлог закона, даје се право народу да буде коначан судија: да ли ће предлог закона постати закон или неће добити тај карактер. Тако је законодавна власт заобиђена путем овог специфичног механизма изношења предлога закона на референдумско изјашњавање, а последица оваквог номоторства је ојачан положај извршне власти.

Овлашћење које председника претвара у „свемоћног владара“ (али на одређено време) је оно које је предвиђено чланом 16 Устава. Тај члан је председника снабдео, односно подарио му изузетна овлашћења у стању нужде. Тешко да би се могла замислити успешна мисија шефа државе као гаранта националне независности, интегритета територије, поштовање споразума Заједнице и међународних уговора, да нема овог овлашћења. Ова норма председнику даје „проширена овлашћења у случају да изузетне околности то оправдавају. Оно није најважније, али је најизраженије и најимпресивније, узевши у обзир околности у којима оно проширује председникову надлежност.“⁷³⁷ Амерички аутор Езра Сулеиман (Suleiman) сматра корисним прокламовање изузетних овлашћења у корист председника Републике, јер како он каже требало је отклонити основни недостатак IV Републике, а то је паралисање извршне власти при суочавању са великом националном кризом.⁷³⁸ Овом Сулеимановом размишљању можемо додати, да то није био само недостатак предходне Републике, већ и Републике чији се основни закон састојао од уставних закона из 1875. године. Наиме III Република је брзо и срамно капитулирала на почетку II светског рата 1940., пред Немачком. То болно искуство из мајско-јунских догађаја из поменуте 1940. године, када извршна власт није располагала широким овлашћењима у стању нужде,⁷³⁹ навело је уставотворце 1958.године, да не

Овај аргумент није убедљив. Заиста, правно гледано, када текст предвиђа специфичну процедуру може се одустати само ако је ово одступање изричито предвиђено овим текстом. Овде Устав предвиђа специфичну процедуру за своју ревизију, процедуру која је дата у члану 89, а према коме је ревизија могућа само у сагласности са законодавством и вољом народа, или, у неким случајевима, законодавне и извршне власти. Ако је члан 11 могао да се употреби за ревизију Устава било би искључиво написано у његовом тексту да се „одступањем од члана 89“, може члан 11 користити за уставну ревизију. У одсуству овог прецизирања, само је члан 89 омогућавао ревизију. Овакво тумачење је утолико очигледније што је члан 89 Устава смештен у његов део назван „о ревизији“, док члан 11 не чини саставни део овог наслова Устава. Значи да је коришћење члана 11 за уставну ревизију неуставно. Године 1969. Де Гол је опет покушао да изврши ревизију Устава овим средством, али се народ изјаснио против референдума, што је довело до оставке Шарла Де Гола, а овој консултацији дало плебисцитарни карактер. Од тада су се председници уздржавали да почине једну такву неуставност. Према ономе како је коришћен референдум може да буде интегрисан демократски инструмент или да постане демагошки начин бонапартистичке инспирације.“ - М., А., Cohendet, *Le Président de la République*, op.cit.pp.65-66

⁷³⁷ D., Baranger, *Le droit constitutionnel*, op. cit. p.114

⁷³⁸ E., Suleiman, op. cit. p. 144

⁷³⁹ Последњи председник III Републике и њен последњи председник Владе, Артур Лебрун и Пол Рејно имали су намеру да наставе рат против Немачке (који је Француска објавила Немачкој 1939, после напада Немачке на Пољску) али за то нису имали потребна уставна овлашћења. „Убачен у текст Устава по настојању

понове исту грешку, већ да омогуће овог пута шефу државе да сам прогласи ванредно стање када је то потребно да би се у коначном спасли држава и нација. „Ово потпуно ново овлашћење председника, један је од резултата одлучности Де Гола да обезбеди адекватно кризно лидерство.“ Генерал је први шеф државе који је активирао члан 16 и „употребио га до крајних граница.“⁷⁴⁰ „Тај ужасни члан 16 како га је назвао Морис Диверже, довео је до страхова, посебно током Де Головог мандата, да може постати инструмент помоћу кога је изгледно успостављање диктатуре у Француској.“⁷⁴¹ „Пре него што је изабран за председника, Митеран се обавезао да ће укинути члан 16 Он то није учинио.“⁷⁴² Када се држава налази у изузетно тешким околностима као што су ратно стање, стање непосредне ратне опасности (или широко угрожавање безбедности – као што су данас различити акти тероризма) или велике природне катастрофе, потребно је постојање уставне норме која детаљно дефинише стање нужде. Прецизно дефинисање таквог стања француски уставотворац није учинио што се може оправдати, јер изузетне околности су по свом карактеру такве да их је немогуће све унапред предвидети,⁷⁴³ па је боља шира уставна формулација која оставља простор за истоимено тумачење. Зато је разумљиво због чега је француски уставописац овом питању покљонио нарочиту пажњу, дефинишући које су то околности када се држава налази у ванредним приликама. С тога је за вршење изузетних овлашћења неопходно кумулативно испуњење два услова: 1. да институције Републике,

генерала Де Гола члан 16 одражава његов лични став према председничкој власти и његовим личним искуством у ситуацији у којој се нашла Француска у периоду Хитлерове окупације. Наступајући 8. августа 1958. године пред Уставним одбором и образлажући неопходност уношења у Устав одредаба које диктирају ванредне околности, премијер де Гол је указао на трагичне догађаје из 1940. године када председник Лебрун „није имао никаква уставна средства деловања.“ Он је говорио о атомским бомбама које су се надвијале над главама Француза и наговестио могућност грађанског рата. „Неопходно је да Устав омогући шефу државе да дејствује у датом случају – наставио је де Гол. Ја не могу да допустим да се не предвиде такве драматичне околности и да се не одреди околност која у том случају настаје. Чија друга околност ако не шефа државе? ... Представљајући нацрт Устава Државном савету, Мишел Дебре је указао да су приликом уношења члана 16 аутори Устава били вођени размишљањем о будућности: „Треба ли 1958. године да искључимо могућност атомског рата?“ Сумирајући дискусије у периоду припреме Устава о ванредним овлашћењима шефа државе, може се рећи да су као оправдање примене члана 16 биле наведене две – и само две – врсте околности: напад страног противника (обичан или атомски) и претња грађанским ратом.“ - М., А., Крутоголов, *Президент Француској Републици – Правовое положение*, Академия наук СССР, Москва, 1980, стр.299-300

⁷⁴⁰ А., Кнарп, V., Wright, *The Government and Politics of France*, Roulledge, London and New York, 2006, p.87

⁷⁴¹ J., V., Poulard, *The French Double Executive and the Experience of Cohabitation*, Political Science Quarterly, 2/1990, p. 246. Полар такође наводи да је очигледно да се овлашћења из члана 16 могу употребити и током домаћих превирања, али она нису била у употреби током кризе у маја 1968.

Међутим ванредно стање је уведено други пут 2005. године за време нереди у предграђима највећих француских градова, дакле управо због домаћих превирања!

⁷⁴² А., Кнарп, V., Wright, *The Government and Politics of France*, op.cit.p. 87. Франсоа Митеран је сматрао да је укидање ванредних овлашћења нужност зрелости француске демократије: „Изгледа да тај чланак, употребљен једанпут прије више од тридесет година, не даје добре значајке улози и истакнутом положају председника Републике унутар институција. Тим више што наш правни поредак предвиђа осим њега и друге потребне мјере у тешким случајевима; напомене осадног стања и стања нужде. Коначно, чл.16. изнимка је у демократској традицији западног свијета: нити једна развијена демократска европска не познаје уставну одредбу која би дозволила такву концентрацију власти, на начин тако супротан начелима.“ - В., Томљановић, *Положај председника Републике у француској V. Републици (1958-1995.) – политичкоинституционални темељи, уставни модел и збиља*, op.cit.str.211-212

⁷⁴³ Акти тероризма који се на тлу метрополске Француске, 50-их година XX века нису ни могли замислити у оном обиму какви су били у Паризу 2015, данас су постали реалност у појединим земљама Европе. У Француској они су створили основ да председник Франсоа Оланд искористи овлашћења која су му поверена Уставом и прогласи ванредно стање.

независност земље, интегритет њене територије или извршења међународних обавеза буду угрожени на тежак и непосредан начин и 2. да „редовно функционисање уставних јавних власти буде прекинуто.“ Први услов указује на постојање претње, односно опасности. Други услов у ствари је доказ да је дошло до прекида у функционисању јавних власти. За испуњеност другог услова потребно је да се нешто (безбедносна и кризна материја) већ десило, а пример за то су покушај војног пуча у Алжиру 1961. године и терористички напади у Паризу новембра 2015.

Тек када су испуњена оба услова, председник може после обављених разговора са првим министром, председницима домова парламента и Уставним саветом, предузети мере које изискују постојеће околности.⁷⁴⁴ Искрсава као питање да ли је у одређеним ситуацијама могуће испуњење формалног услова – консултације са првим министром, председницима Националне скупштине, Сената и члановима Уставног савета? Консултативни разговори са наведеним функционерима односно органима могући су само ако су ти органи у функцији. То по себи доводи у дилему испуњеност материјалног критеријума: прекид у редовном функционисању уставних јавних власти. Пуч генерала у Алжиру је прво искуство које је V Република и њено руководство имало са проглашењем ванредног стања. Прекид у редовном функционисању јавних власти, не мора да подразумева да су врховни органи извршне власти пре свега шеф државе, па онда Влада, први министар и министри онемогућени у доношењу одлука, али се и то може десити.⁷⁴⁵ Када после прибављених мишљења, председник Републике одлучи да прогласи ванредно стање, то чини путем посланице сходно члану 16 став 2 Устава. Међутим наведена норма Устава остала је недоречена о самој форми посланице.⁷⁴⁶ На основу (изворне) одредбе члана 16 став 3 Устава није постојало временско ограничење ванредног стања. Било је само регулисано да ванредне мере треба да буду „подстакнуте вољом да се уставним јавним властима омогући да у најкраћем року остваре своје задатке.“ Када се поново омогући функционисање угрожених јавних власти, није више потребно примењивати члан 16. Повратак на редован ток ствари на основу изворне норме Устава, зависио је само од процене председника Републике.⁷⁴⁷ Председник V Републике има право да предузме било

⁷⁴⁴ Члан 53 Органског закона о Уставном савету (Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel), предвиђа да се одлука Уставног савета објављује у Службеном гласнику Републике. Одлука Уставног савета је образложено мишљење. Став Уставног савета као и челника оба дома парламента али и премијера, председник не мора да прихвати.

⁷⁴⁵ Ипак ако се заиста деси прекид у функционисању уставних јавних власти, па је председник онемогућен да обави консултације са свим органима са којима има обавезу да тако поступи, шта чинити у таквој ситуацији? И у таквим околностима треба фаворизовати могућност да председник уведе ванредно стање. Наиме када је формални услов – а то су консултације председника са наведеним уставним органима, окрњен, тако што постоји физичка немогућност једног (или више од једног али не и свих) уставног органа да приступи консултацијама са шефом државе, треба узети да је ту реч о случају више силе. Дакле и тада председник уважавајући околност више силе, односно потпуну или делимичну неиспуњеност формалног услова, може да прогласи ванредно стање! Тиме шеф државе поступа у складу са древном латинском максимом : „Salus populi suprema lex.“ – Спас народа врховни је закон!

⁷⁴⁶ Председник Шарл де Гол, грађане је обавестио о одлуци да уведе ванредно стање говором који је 23. априла 1961. емитован путем радио и телевизијских пријемника. Слично је поступио председник Франсоа Оланд 2015., с тим што је обавештавање грађана фактички извршено и путем нових средстава информисања (која у време де Гола нису постојала), интернета!

⁷⁴⁷ „Модел“ ванредног стања где је његово установљавање и одлука колико ће трајати (како је то првобитно-изворно замислио француски уставотворац) у рукама једног човека је недемократски елемент Устава из 1958. Древна установа римске диктатуре била је демократичнија од концепције увођења ванредног стања у француском уставном праву. Наиме у Старом Риму један орган је био надлежан за увођење привремене

које активности (мере) којима је циљ поново успостављање редовног функционисања уставних јавних власти. Тврдња да се председник Републике у време важења члана 16 конституционално трансформише у свемоћног владара потврђена је на основу права шефа државе да (експлицитно) одступи од поделе надлежности између државних органа онако како је она регулисана Уставом. То имплицира да председник Републике може да преузме део надлежности домова парламента, другог дела извршне власти – Владе Француске, па чак и ингеренције органа правосудног система. Председник у ванредном стању одлучује у форми одлука која се подноси на мишљење Уставном савету, али се таква мишљења не објављују.⁷⁴⁸

Да би се спречиле евентуалне злоупотребе које могу да настану приликом вршења већег квантума власти у односу на редовне прилике, предвиђена су два ограничења када се врше изузетна овлашћења, односно ванредни прерогативи председника Републике. Тако: 1. Парламент се без посебног позива састаје, а Национална скупштина не може да буде распуштена за време вршења изузетних овлашћења. 2. Предузете мере морају бити надахнуте жељом да се уставним јавним органима у најкраћем року обезбеде средства за обављање њиховог задатка о чему је неопходно консултовање Уставног савета. Када је реч о првом ограничењу, ако би дошло до грубе злоупотребе члана 16, (од стране државног поглавара) француска ауторка Мари-Ан Коанде сматра да је улога парламента у току трајања ванредног стања усмерена на контролу рада председника Републике, а да је право оптужбе шефа државе за велеиздају важан механизам те контроле.⁷⁴⁹ Што се тиче другог ограничења оно је усмерено и на забрану промене Устава у таквим (ванредним) околностима. Наиме и у члану 89 став 4 Устава се наводи да : „Никакав поступак ревизије се не може нити започети нити наставити док је угрожена територијална целовитост.“ На послетку, одлука о проглашењу ванредног стања је политички акт и он је изузет од контроле у управном спору. Под опсервацијом правне контроле Државног савета, „који је коначно овенчан ореолом судске инстанце самосталне у свом раду,⁷⁵⁰ и то у управносудском поступку, могу се наћи уредбе које се доносе у току трајања ванредног стања испитивању.

диктатуре (трајала је ограничено – најдуже шест месеци), то је био Сенат, а власт и спровођење мера у стању државне нужде била је у рукама диктатора. Раздвајање функције проглашења стања државне нужде што је била надлежност Сената у Римској Републици и руковођења ванредном магистратуром као временски ограничени прерогатив именованог (*pro tempore*) диктатора, била је додатна гаранција да до злоупотребе ванредних овлашћења нећи доћи као ни тешких околности које су последица државне нужде. Сама диктатура била је последње средство одбране државе и унутрашњег поретка у тренутку озбиљне и непосредне опасности од спољног напада или унутрашње побуне. Тада је Сенат био овлашћен да својом одлуком утврди постојање такве опасности, а потом је један од конзула поверавао власт диктатора једном лицу изван круга редовних носилаца државне власти. Уз то је власт диктатора била привремена само док траје ова опасност, и ни у ком случају није могла бити дужа од шест месеци. Током три стотине година ово правило никада није нарушено, иако је у том периоду диктатура увођена око деведесет пута. Чак је по правилу била релативно кратка, тек толико колико је било неопходно да се отклони она погубљена опасност која је угрожавала државу.“ – К., Чавошки, *Увод у право I – основи појмови и државни облици*, Драганић, Београд, 1996, стр.146

⁷⁴⁸ И на овакво решење може се упутити замерка француском уставотворцу. Имајући у виду да се мишљења Уставног савета не објављују, којим овај орган може изразити резерве поводом одређених одлука председника донетих у току трајања ванредног стања, јавно мњење је ускраћено за евентуални критични став поводом потеза председника у кризним околностима.

⁷⁴⁹ М., А., Cohendet, *Le Président de la République*, op.cit.p.71

⁷⁵⁰ V., Cucić, *Francusko upravno sudstvo – Veličanstveno delo francuske istorije*, *Pravni život*, 10/2013, str. 301

Без обзира на широк обим овлашћења које поседује француски државни поглавар, његова одговорност била је нормирана конфузно и уско.⁷⁵¹ Истицано је да је председник V Републике, „располажући знатно већим овлашћењима но председник у класичном парламентарном систему изједначен с њим у погледу неподвргавања политичкој одговорности.“⁷⁵² Члан 68 Устава је регулисао да „председник Републике није одговоран за акте почињене у вршењу својих функција сем у случају велеиздаје.“ Председник је могао да буде оптужен од стране оба дома – Националне скупштине и Сената, путем истоветног и јавног гласања. За оптужбу против шефа државе захтевана је апсолутна већина свих чланова оба дома парламента, а за суђење је била установљена јурисдикција Високг суда правде. Овај суд се на основу члана 67 Устава састојао од судија које су у једнаком броју из свог састава бирали чланови Националне скупштине и Сената. Суд је имао 24 судије – 12 посланика и 12 сенатора. Тачнији састав, поступак и правила поступка били су предмет регулисања Органског закона.⁷⁵³ Оба скупштинска дома, на предлог најмање једне десетине својих чланова, подизала су у истоветном тексту оптужницу која је имала форму резолуције. Резолуција је, затим била прослеђивана истражној комисији, коју су чиниле судије Касационог суда. Установити да ли су чињенице које се износе против председника Републике основане или не, био је једини задатак истражне комисије Високог суда правде. То даље значи, да комисија није требала да спроводи радње којима би чињенице које се износе против шефа државе имала да квалификује као чин велеиздаје. У случају да комисија утврди основаност чињеница, оптужница (резолуцију) је онда упућивана Високом суду правде. Ток поступака у вези са чланом 68 којим је предвиђена одговорност председника Републике је јасан, али друга питања као што је појам велеиздаје,⁷⁵⁴ правне последице осуде председника – односно којим санкцијама подлеже

⁷⁵¹ „Не само што су одредбе креирале одређене тензије у вези са одговорношћу егзекutive, већ су интерпретације њеног обима довеле до озбиљног неслагања између Уставног савета и Касационог суда. Оба суда су изрицала одлуке против високих политичких званичника: Жак Ширак, тада председник Републике, наизглед је био уплетен у различите политичко-финансијске афере и све су биле повезане са његовим предходним мандатом као градоначелника Париза. (Ширак је одбио да се појави као сведок у афери која се тичала Голистичке партије на основу позивања на свој председнички имунитет). Док је Уставни савет у одлуци из 1999, интерпретирао члан 68 у смислу да гарантује пун имунитет председнику док је на функцији, са изузетком велеиздаје (У тој одлуци CC 98-408 DC of January 1999, Уставни савет је изразио забринутост због чињенице да шефови држава не уживају никакав имунитет од процесуирања за злочине против човечности или ратне злочине током њиховог мандата.), Касациони суд је донео одлуку 2001,(C. Cass.Plen. 10 October 2001 Breisacher [2002] RTDCiv 169 note Molfessis) да са изузетком велеиздаје, редовни судови имају јурисдикцију у вези са догађајима пре председничких избора и у односу на акте предузете ван обављања председничке функције. Ипак Касациони суд је ово квалификовао регулишући да док је председник на функцији, не може да буде процесуиран, оптужен, или у обавези да се појави као сведок у кривичном поступку, с обзиром да он отеловљује континуитет државе. Такви поступци могу да буду покренути само кад председник престане да врши мандат. Под јаким политичким притиском Жак Ширак је у току председничке кампање обећао да ће тражити савет поводом амандмана на Устав и разјашњавању имунитета председника Републике. Експертски комитет, који је сазван јула 2002, препоручио је бројне измене (Видети: *Le statut pénal du Président de la République*, Paris, La documentation française, 2003). Уставна реформа из фебруара 2007, појаснила је обим председничког имунитета.“ – S., Boyron, *The Constitution of France, A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, p.87

⁷⁵² М., Јовић, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, op.cit.str.149

⁷⁵³ *Ordonnance n° 59-1 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice*

⁷⁵⁴ „Овај појам „велеиздаје“ је, како истиче већина француских аутора, неодређен: они се сви слажу да у питању није, као што би се на први поглед могло помислити, издаја земље, инкриминисана кривичним законодавством. (Применом *argumentum a contrario*, то се закључује из уставне одредбе садржане у истом члану Устава који говори о Председниковој одговорности, по којој су чланови владе кривично одговорни за

шеф државе у случају доказане велеиздаје и карактер имунитета који ужива француски државни поглавар били су под знаком питања. У погледу доказане велеиздаје ни Устав, ни Органски закон нису уређивали питање институционалних последица осуде, иако је Органски закон помињао изрицање казне. Доктрина је била сагласна да је логична последица осуде престанак мандата, али није било јасно да ли би Високи суд правде био надлежан да прогласи разрешење, иако Устав тако нешто не предвиђа, или је требало сматрати да је осуда за велеиздају разлог неизборности, чиме би обавеза проглашења престанка мандата прешла на Уставни савет. У сваком случају, председничка овлашћења би привремено прешла на вршиоца дужности председника Републике, председника Сената, и следило би организовање превремених председничких избора.⁷⁵⁵ Ревизија Устава од 23. фебруара 2007., довела је до измене чланова 67 и 68 Устава. Предмет члана 67 став 1 Устава је матаријални имунитет који ужива шеф државе. Председник Републике ужива правну заштиту за акте и радње које изврши док врши функцију, уз изузетак од овога, ако се његова одговорност утврди пред Високим судом за прекршаје (огрешење) дужности. Огрешење о вршење дужности треба да буде у очигледном нескладу са вршењем председничког мандата. Друга врста имунитета који ужива председник Републике је процесни имунитет. Председник (без свог пристанка) се не може појавити у улози процесног субјекта, значи да не може бити сведок, нити позван на саслушање, нити бити предмет истраге или гоњења. Чланом 67 став 2 прописано је да за време трајања мандата шефа државе застају са током и сви остали рокови против њега. Наредни став истог члана регулише да поступци који се на овај начин онемогућавају, могу бити настављени или предузети против председника Републике месец дана по престанку мандата. Позицију правно неодговорног лица, шеф државе у француском уставном систему је задржао и после уставне ревизије 2007. Статус неодговорности који државни поглавар и даље има док обавља функцију, не представља брану за вођење поступка пред Међународним кривичним судом ако је у питању подигнута оптужница за најтежа кривична дела, попут ратних злочина, геноцида и злочина против човечности, али и констатовање одговорности за „повреду своје дужности која је у очигледном нескладу са вршењем његовог мандата“, пред Високим судом. Слаба тачка института велеиздаје, поред већ поменутих непрецизности, било је недовољно разграничење кривичне са политичком одговорношћу. То је исправљено, у смислу што се сада разликује политички и правни супстрат, што делимично јача улогу парламента. Одредбе чланова 67 и 68 биле су

акте учињене у вршењу својих функција који су у тренутку чињења квалификовани као кривична дела.) Велеиздаја је политички деликт, неодређене садржине. Велеиздајом би се могло сматрати Председничково поступање које би представљало повреду устава или закона или тешко огрешење о дужност. У питању очигледно није политичка одговорност у свом чистом виду, што је у складу с традицијом по којој Председник Републике није политички одговоран.“ – М., Jovičić, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, op.cit.str.148; „Било је покушаја да се прецизира овај појам, па се тако приликом уставне реформе од 1993. могло чути да је велеиздаја када шеф државе свесно издаје интересе Француске, у корист неке друге стране силе, када се свесно уздржава од предузимања аката на које је обавезан по Уставу, када присваја власт која му не припада по Уставу или када на неуставан начин врши овлашћења која му Устав поверава. Ипак, теорија, ма колико да вреднује покушаје одређења велеиздаје на основу природе аката, истиче да је једина дефиниција она која проистиче из самог Устава, што ће рећи да је велеиздаја сваки онај акт који Високи суд правде, прописно сазван, просуди као такав.“ – G., Carcassonne, *La Constitution (introduite et commenté par)*, Seuil, Paris, 2005, p. 313, наведено према: Т., Маринковић, *Устав као конвенција: еволуција Пете француске републике*, op.cit.стр.62

⁷⁵⁵ G., Carcassonne, *La Constitution (introduite et commenté par)*, Seuil, Paris, 2005, p. 315, наведено према: Т., Маринковић, *Устав као конвенција: еволуција Пете француске републике*, Ibid, стр.62

у Уставу иницијално лоциране у глави која је носила назив Високи суд правде, а у међувремену је дошло до промене, па сада та глава носи назив Високи суд, јер је надлежност за разрешење на телу које је по својој правној природи чисто политичко – парламент⁷⁵⁶, тако што предлог иницира или Национална скупштина или Сенат: „Разрешење проглашава парламент, установљен као Високи суд. Предлог за сазивање Високог суда, који усвоји један од домова парламента, се без одлагања прослеђује другом који се о томе изјашњава у року од петнаест дана.“⁷⁵⁷ Високи суд се састаје у року од месец дана и изјашњава о разрешењу тајним гласањем, под председништвом председника Националне скупштине. Одлука о сазивању Високог суда, и разрешењу председника се доноси двотрећинском већином гласова, без права делегације и уз рачунање само оних гласова који иду у прилог сазивању, односно разрешењу.⁷⁵⁸ Поред тога што је поступак одговорности шефа државе сада по својој природи политичког карактера иста је ситуација и са основом одговорности, који је сада јаснији а реч је о пропусту који је у очигледном нескладу са вршењем председничког мандата, не зависно од тога да ли пропуст представља биће неког кривичног дела или не. Онако како је нормативно пројектован нови систем одговорности шефа државе, он има наглашене политичку страну и у вези са својим последицама. По разрешењу председника Републике, могуће је утврђивати видове његове правне одговорности у неком од правних поступака (кривични, грађански, управо-судски). То не спречава бившег председника да узме учешће у раду Уставног савета чији је (ако се налази на некој другој политичкој функцији) по Уставу доживотно или да се евентуално поново кандидује на председничким изборима, ако има право на још један мандат или на неку другу јавну функцију. Тако је уставотворац оставио простор да коначну реч могу да дају бирачи на изборима ко је у праву: разрешени шеф државе или законодавна власт. Бирачи се тиме појављују у улози коначног арбитра. Наиме дисолуцији парламента као антипод се јавља парламентарна смена председника. Даље подизање политичке температуре – неодрживост политичке ситуације, може да као крајњи исход ма узастопно организовање општих председничких и парламентарних избора. У томе се огледа повратак бирачима, као последњој инстанци – народу као коначном „политичком судији“.

У актуелним анализама места и улоге извршне власти у V Републици, а посебно двосмислености положаја шефа државе наводи се сликовито да се он „може упоредити са статусом слепог миша, час птица, час слепи миш. Из тог разлога, многи су парламентарци или политичке личности подносили бројне предлоге: враћање на седмогодишњи мандат, укидање избора председника на општим изборима, повратак на парламентарни режим предходних република, увођење реалног председничког система и још поприлично других иновација. Ма како било, до сада је систем функционисао и умео да се одупре највећим

⁷⁵⁶ Комисија за реформу Устава а вези са одговорношћу и имунитетом председника Републике, коју је формирао председник Жак Ширак, под председништвом познатог професора уставног права Пјер Аврила је дала предлоге, који су на крају преточени у ревидиране уставне норме. Ево једног од закључака комисије у виду предлога: „Смена председника може да буде учињена само од стране Високог суда, који ће бити нови орган замењујући садашњи Високи суд правде. Супротно у односу на Високи суд правде, који се састојао од лимитираног броја чланова парламента, уз фазу истраге коју спроводе припадници судске власти, предложени орган би се конституисао као цели парламент састајући се као Високи суд, са наглашеном политичком природом овог тела.“ – К., Oellers-Frahm, *Italy and France: Immunity for the prime minister of Italy and the president of the French Republic*, International Journal of Constitutional Law, 2005, 3(1)/2005, pp.114-115

⁷⁵⁷ Члан 68 став 1 и 2 Устава

⁷⁵⁸ Члан 68 став 3 и 4 Устава

кризама које су се смењивале, како на политичком тако и на економском или социјалном плану. Али истини за вољу, улога председника је промењена и он је изгубио своју ауру којом је иницијално зрачио, претворивши се у војника пешака који непрекидно мора да се бори у првим борбеним редовима.⁷⁵⁹

III.2.3. Положај Владе у V Републици

Карактеристика система власти V Републике је постојање јаког шефа државе уз задржавање Владе са премијером и министрима који су на основу Устава политички одговорни пред парламентом,⁷⁶⁰ што је круцијална особеност парламентарног режима. „Влада је у Петој републици несумњиво добила снажнији положај, али само у односу на парламент и она је једноставно променила свог господара и сада је тај господар шеф државе.“⁷⁶¹

Док су претходне две републике имале само формалну бицефалну егзекутиву,⁷⁶² а нагласак је био на положају председника Министарског савета и Владе, у V Републици

⁷⁵⁹ P., Gélard, *Neprijodna pitanja o budućnosti ustavne koncepcije V Francuske Republike*, op.cit. стр. 13

⁷⁶⁰ „Одговорност владе пред парламентом био је један од пет ограничавајућих принципа садржаних у уставном закону од 3. јуна 1958. године те није могао бити заобиђен.“ – М., Јовановић, у: *Polupredsednički režim Francuske V Republike*, у: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str.99 fusnota 14

⁷⁶¹ Д., Тадић, *Политичка одговорност владе у Великој Британији и Француској*, op.cit. стр. 142; Исти је коментар о положају Владе V Републике, дат и од стране Зорице Радовић: „Променивши свог шефа – раније је то био парламент, влада је добила новог шефа, а то је председник Републике.“ – З., Радовић, *Нормативна делатност извршне власти*, op.cit. стр.60

⁷⁶² Другачије мишљење од нашег је професора Јовичића: „Иако формално бицефална (са две главе – Председником Републике и првим министром), француска егзекутива је у суштини у правом смислу речи моноцефална (а та једна глава је – Председник Републике).“ – М., Јовичић, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, IRO Svetozar Marković, Beograd, 1984, str. 154. Детаљнија анализа не указује на тако крут закључак, јер по иницијалном решењу Устава из 1958 сматрамо да намера уставописца није била да од председника створи власт која управља. Слично размишља Танасије Маринковић. Он указује да је очигледно да је „дуализам унутар извршне власти суштински, а не формални, и да институције могу функционисати једино уколико су председник Републике и премијер сагласни, но сам текст Устава не одређује смисао тог односа. Премоћ шефа државе успостављена још за време Де Головог председниковања, захваљујући угледу који је уживао, одржала се и након његовог одласка са власти. Томе је највише допринео непосредан начин избора шефа државе, али и механизми власти који су му стајали на располагању: право именовања премијера и других чланова Владе (чл. 8. Устава) као и право распуштања Националне скупштине (чл.12. Устава). То, ипак, не значи да се дуализам изгубио. Наиме, полуге државног управљања држи у својим рукама Влада, па председник Републике може деловати једино уз њено посредовање, што истина, долази до изражаја тек у тренуцима кохабитације између две политичке већине.“ Овакав став Маринковић износи у поднаслову „Суштински дуализам извршне власти“ (стр.51-52), своје докторске дисертације: *Устав као конвенција – еволуција Пете француске републике*. У делу дисертације који је посвећен конвенционалном Уставу V Републике (Глава II: Моноцефална извршна власт), Маринковић вели: „Конвенционална моноцефалност извршне власти под Петом републиком огледа се како у персоналном, тако и у функционалном смислу. Не само што президентизам доводи до проистацања владе из шефа државе и њене одговорности пред њим, већ председник Републике има право и да утврђује политику нације, да издаје упушта влади, као и да преузме непосредно вођење политике у одређеним областима ... Појава дисциплиноване скупштинске већине, након кризе од 1962, решиће уставне дилеме и усмериће односе између егзекутиве и легислативе у правцу доследне президентизације система власти ... Отуда се може говорити о неколико узајамно повезаних конвенционалних правила која скупа доводе до персоналне моноцефалности извршне власти под Петом републиком: пре свега, интерпретативне конвенције која именовање премијера и осталих чланова владе препушта председниковој дискрецији; а потом и неутрализујућа конвенција која одузима правно дејство писаној уставној норми према којој «премијер ...

егзекутива посматрано на основу уставног оквира јесте суштински (стварно бицефална), али за разлику од британског типа парламентаризма у којем је шеф државе политички маргиналан, у Француској егзекутива је за време појединих председника у политичкој пракси више подсећала на председнички систем у коме је она моноцефална, па чак и више од тога јер се говорило о хиперпрезидентијализацији. „На тај начин у рукама председника Републике концентрисана је огромна власт. Његова овлашћења су шира него на пример, овлашћења председника САД (последњи не може да распусти Дом представника) а једнака са формалним овлашћењима монарха у полуапсолутистичкој монархији. Председник Републике по Уставу из 1958. године није крунисан и није наследни монарх, али тиме ништа мање монарх изјавио је познати политичар Француске Пјер Мендес-Франс.“⁷⁶³ С друге стране анализа која је фокусирана само на уставне норме, указује да је намера уставотворца била да се задржи парламентарни институционални модел. Наиме, Уставом од 1958. године предвиђено је да Влада „одређује и води политику земље (чл. 20, ст 1.), чиме јој даје велики значај.“⁷⁶⁴ Влада под тим називом не постоји као посебан уставни орган, што је једна од контрадикторности (можда чак и нелогичности?) бицефалне егзекутиве у последњој Француској Републици. Први став наведеног члана 20 једна је од најзначајнијих одредаба Устава! Међутим, примена ове уставне норме одступа од стриктног језичког тумачења, дозвољавајући тврдњу (бар је тако било у некохабитационим периодима) „да је овај члан остао мртво слово на папиру.“⁷⁶⁵ До 1986. године, односно прве кохабитације могло се писати да „није могуће тврдити да „Влада одређује и води политику нације“ и да „премијер руководи радом Владе“ , уколико се не пође од тога, да сам председник Републике и јесте шеф Владе и да се руковођење од стране премијера врши у области свакодневне административне делатности, а не у политичкој сфери. Таква је, несумњиво, концепција Де Гола, његових премијера и његових наследника.“⁷⁶⁶

Држећи се уставног текста, Владу⁷⁶⁷ можемо по структури (њеној правној анатомији) окарактерисати као јавно тело које је састављено од министара различитог

поставља пред Националном скупштином питање одговорности Владе у вези са њеним програмом»; из чега, на крају, произилази и трећа, интродуктивна конвенција, према којој Влада одговара за свој рад председнику Републике.“ – Т., Маринковић, *Устав као конвенција – еволуција Пете француске републике*, op.cit.str.225-228

⁷⁶³ М., А., Крутоголов, *Президент Французской Республики – Правовое положение*, Академия наук СССР, Москва, 1980, стр. 50

⁷⁶⁴ М., Jovičić, *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, op.cit.str.154

⁷⁶⁵ М., Duverger, *La monarchie républicaine*, Robert Laffont, Paris, 1974, p.194

⁷⁶⁶ J., Massot, *La présidence de la République en France*, La Documentation Française, Paris, 1977, p.112

⁷⁶⁷ Друга по реду Влада првог министра Мануела Валса (који је на ту дужност ступио 31. марта 2014, а други кабинет формирао исте године 27. августа) има 18 министара и то 1. министра за иностране послове и међународни развој; 2. министра животне средине, енергетике и поморства; 3. министра националног образовања, високог образовања и истраживања; 4. министра финансија; 5. министра за социјална питања и здравство; 6. министра одбране; 7. министра правде, чувар печата; 8. министра за рад, запошљавање, стручно образовање и социјални дијалог; 9. министра за градско, рурално планирање и послове, и локалну самоуправу; 10. министра унутрашњих послова; 11. министра пољопривреде и шумарства; 12. министра за стамбена питања; 13. министар за економију, индустрију и дигитални сектор; 14. министра културе и комуникација; 15. министра за породицу, децу и права жена; 16. министра за јавну управу; 17. министра за просторна питања, омладину и спорт; 18. министар за прекоморску Француску; Влада такође има 18 државних секретара. Примера ради, у министарству за иностране послове и међународни развој на функцији се налазе три државна секретара: државни секретар за европске послове; државни секретар за спољну

ранга⁷⁶⁸ на чијем се челу налази први министар. Министри заједно са премијером, формално се састају у Савету министара. Саветом министара председава председник Републике који није део Владе. Међутим, чланови Владе су нижи министри који не улазе у састав Савета министара. „Такав састав Савета министара нарушава аутономност и аутентичност Владиног рада, услед чега долази до организовања неформалних видова међуминистарске сарадње. Тек се са увидом и у тај облик министарског рада употпуњава слика о Влади као о склопу хијераризованих, колегијалних и инокосних органа, које истовремено одликује солидарност и координираност.“⁷⁶⁹ Савет министара је продукт француске уставнополитичке праксе, особена француска институција, која је адоптирана у другим уставним системима. Од ступања на снагу уставних закона од 1875. године, Савет министара је трајна карактеристика институционалних живота француских република. Тако је и у V Републици. Овим телом, као што је истакнуто, председава шеф државе. Држећи се ових речи, можемо да констатујемо да није потпуно исправно премијера у III и IV Републици ослобљавати председником Савета министара. Међутим, конвенционални устав јачи је од његове писане верзије. У Француској се политичко јединство извршне власти манифестује тиме, што шеф државе председава Саветом министара и практично води седнице Владе. У изузетним околностима Саветом министара може председавати и премијер. Тако је одредбом члана 21 став 4 Устава предвиђено, да премијер замењује председника Републике на основу изричитог поверавања овлашћења и уз унапред утврђени дневни ред. Савет министара је (слободно се може рећи), тело различитог састава. Сем председника Републике и премијера, Савет министара чине: министри,⁷⁷⁰ (државни, ако је донета политичка одлука да их са том титулом има у Савету министара, и министри у ужем смислу те речи), као и делегирани министри и државни секретари. Ове две последње групе чине део Савета министара, када то предвиђа декрет о њиховом именовању или материја која је на дневном реду, па је неопходно њихово присуство на одређеној седници Савета министара. Делегирани министар може бити без права чланства у Савету министара. Државни секретар, дакле неко ко није министар, може да учествује у

трговину, промоцију туризма и француске држављане у иностранству; државни министар за развој и франкофонску заједницу - www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government; приступ, 26.6.2016

⁷⁶⁸ „Хијерархија између свих министара и државних секретара је тачно одређена у листи коју објављује Службени лист.“ – О., Nikolić, *Izvršna vlast u Francuskoj*, u: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, О., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str.65

⁷⁶⁹ Т., Маринковић, *Устав као конвенција – еволуција Пете Француске Републике*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2008, стр. 94

⁷⁷⁰ „Што се министара тиче, они у сфери своје надлежности, представљају највишу власт. Када министар донесе одлуку у оквиру своје надлежности, она може бити оспоравана само пред судом и може је укинути само суд, и то најчешће државни савет, односно административни суд. Државни савет је пресудио да ни премијер ни председник Републике не располажу хијерархијским овлашћењима у односу на министре (С.Е., 12. Novembar 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*). Међутим, иако у пракси не постоји никакво правно хијерархијско овлашћење премијера у односу на министре, он ипак има право „арбитраже“, односно у последњој инстанци решава у случајевима који могу довести у питање општу политику Владе. Тако он има улогу координатора, која се често простира и на мање важна питања. Ово „арбитраже“ се јавља било приликом припремања „такозваних“ плавих докумената из Матињона (названих тако због боје папира на којима су исписани) које доноси Генерални секретаријат Владе, административни орган премијера, или у писмима које он потписује. Ове „арбитраже“ су обавезне и не могу бити мењане од надлежног министра, али он има могућност да од премијера затражи преиспитивање ставова. На административном плану министри имају суштинску улогу. То је ауторитет општег права који има хијерархијска овлашћења над свим државним службама које су му потчињене.“ – G., Breban, *Administrativno pravo Francuske*, (prevела s francuskog K., Damjanović) JP Službeni list SRJ, Beograd, CID, Podgorica, 2002, str. 52-53

раду овог тела. Чланове Савета министара обавезује принцип колегијалне солидарности. Заједнички став заузет на седници Савета обавезује све чланове. Уколико би се одређени министар изјаснио на Савету супротно од већинског става, председник Републике, односно премијер формалноправно, може да од њега затражи оставку или то министар сам може да учини, неслажући се са политиком Савета.⁷⁷¹ „Британска доктрина колективне министарске одговорности је адаптирана у француском контексту од стране Жан-Пјер Шевенмана, који је напустио положај министра развоја и индустрије 1983 из протеста против промена економског курса предузетог под Франсоа Митераном рекавши: Министар треба да држи затворена уста, ако жели да их отвори, он треба да поднесе оставку.“ Жан-Пјер Шевенман следио је ово правило у још две прилике – први пут 1991, када је отишао из министарства одбране из протеста због француског ангажмана у Заливском рату, и поново 2000, када је поднео оставку на функцију министра унутрашњих послова због неслагања са планом за аутономију Корзике изнетим од стране Лионел Жоспена.⁷⁷²

III.2.4. Положај премијера

Премијер је на основу последњег уставног решења из 1958. године уставна категорија.⁷⁷³ Али овај високи функционер извршне власти није председник Савета

⁷⁷¹ Као у већини парламентарних демократија (мада не у свим, Немачка је пример супротне праксе), француска Влада била је и остала правно колективни орган. То значи да одлуке француске Владе треба да се сматрају као одлуке свих њених чланова ... Колективно одлучивање је такође повезано са колективном одговорношћу.“ – J., Blondel, E., Drexel Godfrey Jr., *The Government of France*, Methuan and Co Ltd., London, 1968, p.49. У једној упоредној анализи француског полупредседничког система и немачког рационализованог парламентаризма се наводи неколико детаља о одговорности немачке Владе односно канцелара и министара где се јасно могу запазити разлике између два система власти. „Њемачки тип рационализованог парламентаризма укључује канцеларову одговорност за владину политику (па се и њемачка демократија често назива „канцеларском“). Министри су одговорни колегијално, а само начелно и индивидуално за свој ресор. Тако је министарска одговорност пребачена на канцелара који пред *Bundestagom* одговара у име цијеле владе.“ – Т., М., Bonić, *Polupredsjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke*, Anali hrvatskog politološkog društva, 2006, str.96

⁷⁷² С., Bucur, *Who fires ministers? A principal-agent approach to ministerial deselection*, PhD thesis, School of Law and Government, Dublin City University, Dublin, 2013, p.86

⁷⁷³ Од 1959. до 2016., 20 политичара је било на функцији француског првог министра – премијера. Странке деснице (превасходно голисти и неоголисти) из своје партијске структуре дали су 12 премијера, а Социјалистичка партија 8 првих министара. Премијери испред деснице били су: **1.** Мишел Дебре (Debré) – (8.1.1959. – 14.4.1962.), Унија за Нову Републику; **2.** Жорж Помпиду (Pompidou) – (14.4.1962. – 10.7.1968.), Унија за Нову Републику; Помпиду је консекутивно састављао четири кабинета; **3.** Морис Кув де Мирвил (Couve de Murville) – (10.7.1968. – 20.6.1969.), Унија Демократа за Републику; **4.** Жак Шабан-Делмас (Chaban-Delmas) – (20.6.1969. – 6.7.1972.), Унија Демократа за Републику; **5.** Пјер Месмер (Messmer) – (6.7.1972. – 27.5.1974.), као представник Уније Демократа за Републику Пјер Месмер је био у позицији да три пута узастопце саставља Владу; **6.** Жак Ширак (Chirac) – (27.5.1974. – 26.8.1976.), Унија Демократа за Републику, Жак Ширак је још једном формирао Владу која је трајала од 20. марта 1986. до 10. маја 1988, тада као председник Окупљања за Републику, политичког сукцесора Уније Демократа за Републику; **7.** Рејмон Бар (Barre) – (26.8.1976. – 21.5.1981.) је номинован као независни политичар испред Уније за француску демократију, касније поставши њен члан. Иначе, Бар је узастопно у току свог петогодишњег био у прилици да саставља три кабинета; **8.** Едуар Баладир (Balladur) – (29.3.1993. – 18.5.1995), је именован за премијера као члан Окупљања за Републику која је у периоду од 1992. до 1997., била чланица предизборног савеза – Унија за Француску (други предизборни и постизборни члан ове коалиције је била Унија за француску демократију); **9.** Ален Жипе (Juppé) – (18.5.1995. – 3.6.1997.), Окупљање за Републику – Унија за Француску; Жипе је у наведеном периоду два пута састављао Владу Француске; **10.** Жан-Пјер Рафарен

министра како је називан у претходне две републике, с обзиром да је то право припадало шефу државе које му и данас припада (право председавања). С друге стране, премијер има засебне уставне прерогативе и у хијерархији се налази изнад других министара. Дакле, није први међу једнакима, него је изнад тога. У поређењу са претходним уставним решењима, положај премијера у V Републици значајно одступа у односу на некадашњег председника Савета министара, како су називани премијери III и IV Републике. Устав од 1875. формално није препознавао премијера, али у пракси све владе имају челника који се тада знао, али доста нелогично с обзиром да је председник Републике председавао министарским састанцима, као „Председник Савета министара.“ Па ипак зато што су француске владе неговане као нелаке коалиције „примадона“ и представника слабих партија, премијер је био чешће компромисер и манипулатор.⁷⁷⁴ Дакле функција председника Савета у III Републици није била уставна категорија, па је неке писце то навело на размишљање да је „председник Републике истовремено и шеф државе и шеф Владе,⁷⁷⁵ али већ од 1876. године, уставна стварност сведочи да је председник Савета постао шеф Владе, али и питање колико снажно лидер парламентарне већине? Уставотворац IV Републике није начинио грешку претходног, па је председник Савета по овом основном закону, уставна категорија и истински вођа Владе како то и доликује парламентарном систему. Међутим, мултипартизам IV Републике, немогућност ни једне странке да сама формира Владу, доводила је до честих министарских криза и њихова последица је била одузимање значаја председнику Савета министара који му је додељен Уставом. У уставној грађевини последње Републике, положај премијера је учвршћен, како према члановима Владе, тако и према домовима законодавног тела. Премијер V Републике руководи радом Владе и њених чланова, подстиче, кординише и одлучује у различитим материјама које су предмет државне политике, али и спроводи вољу председника Републике. По схватању француског писца Мишела Ласкомба, премијер се јавља „као централна личност уставне грађевине.“⁷⁷⁶ Речи наведеног писца су записане пре периода кохабитације (1981. године) где он даље указује да је некад премијер у нужди да се супростави већој или мањој побуни парламентарне већине, односно ставу шефа државе који је некад непријатељски усмерен према његовој политици. Од премијера по мишљењу Ласкомба зависне су моћи председника и домова парламента. „Први министар који је заинтересован да у дело спроведе свој програм упркос свим осталима, то би могао да

(Raffarin) – (7.5.2002. – 31.5.2005.), прво члан Либералдемократије, која је постала саставни део Уније за народни покрет. Као поједини десничарски и левичарски премијери, и Рафарен је био у прилици да као премијер консекутивно у току свог трогодишњег мандата саставља три кабинета. **11.** Доминик де Вилпен (Villepin) – (31.5.2005. – 17.5.2007.), Унија за народни покрет; **12.** Франсоа Фијон (Fillon) – (17.5.2007. – 16.5.2012.), Унија за народни покрет; Фијон је једну за другом током 5 година као премијер формирао три владе Француске. У периоду од 1981. до 2016. социјалистички премијери су били: **1.** Пјер Моро (Mauroy) – (21.5.1981. – 17.7.1984), Моро је састављао три владе Француске, такође узастопно; **2.** Лоран Фабијус (Fabius) – (17.7.1984. – 20.3.1986); **3.** Мишел Рокар (Rocard) – (10.5.1988. – 15.5.1991.), Рокар је такође у току трогодишњег периода на функцији премијера, састављао узастопно две владе Француске; **4.** Едит Кресон (Cresson) – (15.5.1991. – 2.4.1992); **5.** Пјер Берегвоа (Bérégovoy) – (2.4.1992. – 29.3.1993.); **6.** Лионел Жоспен (Jospin) – (3.6.1997. – 6.5.2002.); **7.** Жан-Марк Еро (Ayrault) – (16.5.2012. – 31.3.2014.), Еро је за непун двогодишњи мандат првог министра саставио два кабинета; **8.** Мануел Валс (Valls) – (31.3.2014. –), Валс је до сад саставио два кабинета.

⁷⁷⁴ J., Blondel, E., Drexel Godfrey Jr., *The Government of France*, op.cit.p.48

⁷⁷⁵ P., Ardant, B., Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J, Paris, 2009, p.386

⁷⁷⁶ M., Lascombe, *La Premier Ministre, clef de voute des institutions? L'article 49,alinéa 3 et les autres ...*, Revue de droit public, 1981, p.160

учини чак и у тешким околностима.⁷⁷⁷ Да се председник Владе у кохабитационим периодима показује као истински а можда и први руководилац извршне власти, дакле као централна личност уставне грађевине указује и Жан-Лук Пароди: „Све потврђује да председници кохабитационих влада нису као други председници. Њихова легитимност је изборна: њих није изабрао председник већ му их је наметнула нова већина проистекла из гласачких кутија. Струтура њихове подршке је обрнута и није копија председничке подршке.“⁷⁷⁸

Председник Владе у спровођењу политике снабдевен је „административним оружјем.“ Тај управни арсенал представљен је у лику Генералног секретаријата Владе који му стоји на располагању. Надлежност Генералног секретаријата читава се у припреми седница Савета министара, усклађивања разноврсних делатности које се врше од стране премијерових служби, прослеђивању упутстава премијера и архивирању владиних докумената. Нормативна активност државних органа и у законодавној и уредбодавној материји потпомогнута је радом Генералног секретаријата.⁷⁷⁹ За Генерални секретаријат Владе је исправно примећено у француској теорији да представља „инструмент колективног деловања Владе.“⁷⁸⁰ „Челник Генералног секретаријата Владе, Генерални секретар има седиште (канцеларију) која се наслања на канцеларију премијера у Хотелу Матињон. Као такав, Генерални секретар је један од премијерових најближих саговорника. Генерални секретар обавља две најважније функције. Прво, он је премијеров главни правни саветник. На пример, он препоручује да ли је законодавству потребна нова реформа или је довољно доношење уредбе. Друго, он је присно укључен у припремање састанака Савета министара који се одржава сваке среде. Током ових састанака он узима учешће и одговоран је за састављање саопштења која се представљају после на конференцији за новинаре. Требало би прибележити да је Генерални секретаријат Владе део сталне управе, и да са изузетком из 1986. године, Генерални секретар се не мења са формирањем нове Владе. Рад генералног секретара је потпомогнут од стране осталих чланова Генералног секретаријата Владе.“⁷⁸¹

III.2.5. Овлашћења премијера и састав Владе Француске V Републике

Премијер управља радом Владе, гласи члан 21 Устава.⁷⁸² Поред ове експлицитне уставне одредбе, постоје конкретна овлашћења која председника Владе стављају у

⁷⁷⁷ M., Lascombe, *Ibid*, p.160

⁷⁷⁸ J-L., Parodi, *Le Premier Ministre sous la Ve République: une popularité dominée*, Pouvoirs, 83/1997, p.97

⁷⁷⁹ Дирекција документације, Дирекција за јавне функције, Комесеријат за атомску енергију или Секретаријат за националну одбрану су службе које председнику Владе стоје на располагању и олакшавају обављање његових уставом задатих функција.

⁷⁸⁰ M., Long, *Les Services du Premier ministre*, Presses universitaires d' Aix-Marseille, Marseille, 1981, p.60

⁷⁸¹ R., Elgie, *The Role of the Prime Minister in France, 1981-91*, St. Martin's Press, London, 1993, pp.12-13

⁷⁸² Пјер Аврил наводи да паралелно са Генералним секретаријатом Владе као административном јединицом, премијер располаже и инструментом политичког руководства, својим кабинетом, преко кога контролише рад чланова Владе, Његови сарадници, којима може да делегира своју власт (што представља другу важну разлику у односу на Јелисејску палату) а пре свега директор кабинета, покривају по један сектор који обухвата више министарстава. Они имају задатак да тај сектор прате и обезбеде му неку врсту распрострањености помоћу својих дописника у различитим министарским кабинетима.“ Исти писац даље наводи да два „штаба“ премијера – Генерални секретаријат и његов кабинет „ (којима се додаје и Генерални секретаријат међуресорног одбора за питања европске економске сарадње и Генерални секретаријат за народну одбрану који се тичу „резервисаног“ или заједничког домена са Јелисејском палатом) омогућавају

позицију њеног стварног шефа. Међу најважнијим овлашћењима премијера је његово право избора у погледу чланова Владе,⁷⁸³ односно то је право предлагања председнику Републике именовања и разрешења чланова Владе (члан 8 став 2 Устава). Премијер је овлашћен на основу свог аутономног овлашћења да Националној скупштини постави питање поверења Влади на основу члана 49 став 1 Устава, као и да поднесе оставку Владе на основу члана 8 став 1 Устава. С обзиром да Влада у ширем смислу представља центар државне управе, њен врх, премијер је на основу слова Устава одговоран за националну одбрану и овлашћен да поставља цивилне и војне чиновнике. Постојање премијерове одговорности за националну одбрану с једне стране и председникова функција врховног команданта војске с друге стране, рађа дилему ко представља највишег државног званичника у војној сфери. Убрзо после ступања на снагу Устава од 4. октобра 1958. године, почетком наредне 1959. године, 7. јануара је донета ордонанса у којој је наведено да је премијер надлежан за опште управљање и управљење војском.⁷⁸⁴

Премијер је такође овлашћен да премапотписује акте председника Републике, а у случају привремене спречености шефа државе, председник Владе председава саветима и комитетима за националну одбрану као и Саветом министара.⁷⁸⁵ Премијер на захтев председника Републике даје мишљење (које нема карактер обавезности) о распуштању Националне скупштине и завођењу ванредног стања. Одређене функције председник не може да обавља ако за то не постоји премијеров предлог. Дакле, без обзира на моћ која је дата председнику Републике конвенционалним уставом, на основу писаног Устава председнику Републике су везане руке, ако не постоји предлог премијера за именовање односно за разрешење чланова Владе, сазивање парламента у ванредну седницу и иницијатива за промену Устава.⁷⁸⁶

премијеру да остварује своја уставна овлашћења и пружају средства која му омогућавају да управља радом Владе.“ – Р., Avril, *Diriger le Gouvernement*, 83/1997, p.34

⁷⁸³ „Француски премијери нису ограничени да бирају министре из чланства Националне скупштине, и често избор пада на припаднике државне службе, академски или приватни сектор за министарско регрутовање. Ова флексибилност значи да у избору личности које француски премијери бирају за министре не постоји стриктна дефинисаност. Заиста, анализирају се само личности коме премијер понуди (и који прихвати положај) у кабинету. Ова селекциона склоност (предрасуда) компликује напоре да се дају тачни закључци о одабиру (селекцији) министара у Француској. Чак иако примећујемо висок проценат правника међу француским министрима, на пример, остаје вероватно да је проценат правника подједнако висок као и оних који испуњавају услове за чланство у Влади, па је бављење адвокатуром ипак статистички независно од чланства у кабинету.“ – С., Kam, I., Indridason, *Cabinet dynamics and ministerial careers in the French Fifth Republic*, in: *The Selection of Ministers in Europe* (К., Dowding, P., Dumont, eds.), Routledge, London and New York, 2009, p.44 Додајемо на речи Кама и Индридасона а што и они исто примећују да увек у француској Влади седе некадашњи студенти ЕНА – Националне школе за администрацију „као једна од неколико великих школа које служе као тренинг терен за француску административну и полтичку елиту.“ – С., Kam, I., Indridason, op.cit.p.46

⁷⁸⁴ С обзиром да Влада представља врх државне управе, војска представља „засебан организациони управни подсистем“ (З., Р., Томић, *Управно право, Приручници за полагање правосудног испита, књига 9*, Правни факултет Универзитета у Београду, Ј.П. Службени гласник, Београд, 2008, стр.20) логично је да неко ко се налази на челу Владе, а у француском случају то је (официјелан назив) први министар, има део надлежности које се тичу система одбране.

⁷⁸⁵ Замењивање председника Републике у председавању Саветом министара од стране премијера се дешавала током V Републике, ретко. Помпиду је тако на пример као премијер председавао Саветом министара 22. априла 1964 „док се де Гол опорављао од операције“ - R., Elgie, *Political institutions in contemporary France*, Oxford University Press, New York, 2003, p.127

⁷⁸⁶ Видети члан 8 став 2, члан 29 став 1, члан 30 и члан 89 став 1 Устава

Премијер је Уставом овлашћен да постави питање поверења Влади или да поднесе оставку. Такође шеф Владе одлучује и о одржавању додатних седница редовног заседања парламентарних домова. Путем ових овлашћења премијер остварује политички утицај на рад парламента, али и дисциплиновање парламентарне већине. „Додатно чланови 34-50 Устава обдарили су премијера са посебном уставном позицијом наспрам парламента. Овде, постоји велика разлика између односних улога председника и премијера. Председнику чак није дозвољено да крочи у парламентарне домове. Уместо тога, председник може да тражи, да се само прочита његова порука у оба дома (члан 18). Насупрот томе, премијер игра значајну улогу у парламентарном процесу. Као челник Владе, премијер преузима на себе улогу главног гласноговорника управе, пре свега током недељних седница за питања Влади у Националној скупштини ... Премијер сноси личну одговорност у парламенту за рад Владе. Ово је, наравно отровни путир. Неки премијери су успоставили репутацију да су вешти парламентарци. Примери укључују Помпидуа током Де Головог председништва, Шабан-Делмаса под Помпидуовим председништвом, и Мороа током Митерановог првог мандата. Ипак други су били мање успешни. Најбољи пример у овом погледу тиче се Едит Кресон, чији боравак у власти чини бар јасним будућим генерацијама како не треба да се понаша будући премијер. Било да су коначно били успешни или не, поента остаје да премијер више него председник руководи унутар парламентарног домена.“⁷⁸⁷

Председник Владе појављује се и у улози арбитра с обзиром да организује рад Владе и посредује између шефова различитих управних ресора тј. министара што се посебно односи на буџетску проблематику. Надмоћност премијера управо се може видети током поступка усвајања годишњег буџета. Председник Владе је одговоран за арбитражу између конфликтних захтева за трошењем средстава упућених од различитих министарстава, „ипак на страну све то, у изузетним околностима премијерова одлука је коначна.“⁷⁸⁸

Генерални секретаријат Владе је тело у коме се скупљају сва важна Владина документа. Министри су у обавези да по један примерак свих решења – управних аката, упутстава, циркуларних писама која воде порекло из њиховог ресора управо доставе Генералном секретаријату. Тако се остварује контрола рада министара од стране премијера.

Прво треба нагласити да уставотворну иницијативу заједнички врше шеф државе и премијер. Наиме, члан 89 став 1 Устава гласи: „иницијатива за промену Устава припада упоредо председнику Републике на предлог премијера и члановима парламента.“ Премијер се појављује и као законодавни делатник. У домену законодавне активности премијер је прва виолина извршне власти V Републике. Не могу се замислити законодавне мере и њихово спровођење без активности председника Владе. Премијер се појављује у улози иницијатора доношења закона. Тада се таква иницијатива назива пројекат закона. Предлог закона је иницијатива која потиче од чланова парламента. С обзиром, да је парламент у Француској дводом, да се састоји од Националне скупштине и Сената, премијеру је Уставом признато право да сазове мешовиту паритетну комисију задужену да предложи решење за одредбе око којих је настао спор, односно неслагање око садржине закона између Националне скупштине и Сената (невезано да ли је реч о пројекту

⁷⁸⁷ R., Elgie, *Political institutions in contemporary France*, Oxford University Press, New York, 2003, pp.99-100

⁷⁸⁸ G., Carcassonne, *Les rapports du président français et du premier ministre*, Revue française d'administration publique, 83/1997, p.400

или предлогу закона). У ситуацији када комисија не постигне споразум, односно ако њен предлог домови парламента не усвоје, тада је Влада од Националне скупштине овлашћена да затражи да овај, Доњи дом француског парламента донесе коначну одлуку. Тако се премијер поново јавља у улози арбитра сада између домовна парламента, а уколико би на пример Сенат остао и даље истрајан у својој тежњи да предлог односно нацрт закона изгледа онако, како су га замислили чланови овог Дома француског парламента, премијер је ипак у могућности да заобиђе вољу Сената, тако што се коначна реч даје Националној скупштини чију парламентарну већину контролише Влада и премијер, као предводник те већине. У случају да посланици не прихватају одређени пројекат закона, Уставом од 1958. године дато је повољно институционално решење за којим може да посегне премијер. Након већања Савета министара, председник Владе овлашћен је да постави питање одговорности свог кабинета пред Националном скупштином поводом гласања о неком акту. У том случају, тај акт се сматра усвојеним уколико предлог за изгласавањем неповерења, поднет у року од 24 сата који следе, не буде изгласан. На такав начин, пре свега, припадници парламентарне већине стављени су пред избор: или ће имплицитно, посредно тј. прећутним путем усвојити законодавни акт или ће доћи до обарања Владе што може да отвори врата превременим парламентарним изборима.

На основу Устава премијеру је изричито дата уредбодавна власт. Право доношења уредби је општа норма, чије је поље примене сужено само у вези са актима који се усвајају у Савету министара на основу члана 13 Устава. С обзиром, да Устав од 1958. године успоставља претпоставку изворног регулисања друштвених односа у корист аутономне уредбодавне власти, доношење уредби од стране премијера је самом том чињеницом посебно наглашено.⁷⁸⁹ Премијер се такође на основу Устава стара о извршењу закона. Средство за то „старатељство“ су такозване деривативне уредбе.

Премијер има право да затражи сазивање седнице Уставног савета поводом обавезне оцене уставности органских закона. Тада се седница мора сазвати, док је сазивање факултативно када је реч о обичним законима.⁷⁹⁰ Предводник Владе, дакле, премијер, једини има право у било ком тренутку да сазове Уставни савет у погледу закона који су већ на снази, али којима се крши Уставом подељена надлежност између законодавне и (извршне) уредбодавне власти. Ове ситуације када премијер захтева сазивање седница Уставног савета, су примери правних механизма којима се челник Владе појављује у улози заштитника уставне поделе надлежности између законодавне и извршне власти.

Када је реч о министрима и другим управним функционерима (чак и шефовима одређених управних ресора а да нису министри) треба нагласити, да се у уставној норми

⁷⁸⁹ „Док парламент као резултат усвоји око 70 закона годишње, премијер пропише око 8000-9000 интерних уредби и налога који имају снагу закона.“ – Р., Ardant, *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, Paris, 1991, p.110

⁷⁹⁰ У погледу уставности обичних закона „први министар није прекомерно експлоатисао право сазивања Савета, што је за ауторитет који оличава главног депонента закона и природно. Но, тим средством се ипак служио – кад није могао официјелно консултовати Уставни савет, а напосе онда када су у парламенту бивали усвајани амандмани противни иницијативама Владе.“ „Контрола уставности органских закона је обавезна – не почива на сумњи у неку конкретну неуставност, али није аутоматска. Предузима се искључиво на захтев првог министра, који међутим не ужива нарочиту слободу акције. Текстовима се, истина, не утврђује никакав рок за покретање поступка, но како је оцена уставности саставни елемент правног режима органских закона, свако оклевање председника Владе повлачило би немогућност њихове промулгације, а последично и примене.“ – С., Bulajić, *Čuvar francuskog Ustava*, op.cit.str.64-65

не говори само о министрима већ о једној широј категорији, а то су чланови Владе. Тако је у француском уставном систему, предвиђена као могућност постојања различитих врста министара па самим тим и хијерархијска лествица на којој се они у структури власти, односно Владе, налазе. Састав Владе одређује се на основу председничког указа о именовању и надлежностима. Дакле, „ни законом а још мање Уставом“⁷⁹¹ не регулише се питање броја, положаја и ресора чланова Владе, већ то чини председник на основу своје воље која је заоденута у правно одело указа. Ипак, једна министарска функција је уставна категорија. Та функција која је изузетак од правила, је положај министра правде, и Устав њега изричито помиње уређујући јемства судијске независности.⁷⁹²

Можемо да сумирамо да у V Републици постоје четири категорије чланова Владе. Реч је о државним министрима, министрима,⁷⁹³ делегираним министрима и државним секретарима. Државни министар је поред премијера најважнија функција у Влади. Приликом именовања одређеног политичара за државног министра нагласак је на његовој личности односно самој политичкој тежини.⁷⁹⁴ У теорији је посебно наглашено да се „овај назив даје личностима којима Влада посебно жели да ода неко веће поштовање

⁷⁹¹ G., Breban, *Administrativno pravo Francuske*, op.cit.str.54

⁷⁹² „У Француској, за разлику од неких европских система (Шведска, Холандија), управљање правосудним системом, подршка и правосудни буџет нису децентрализовани преношењем ових надлежности правосудном савету. У Француском систему наведени задаци и надлежности припадају Влади, која одговара француском Парламенту за ова питања. Конкретно то је министар правде који је одговоран за политику коју спроводи у области управљања правосудним системом. Међутим, министарска одговорност за политику управљања правосудним системом се веома ретко тражи. Разлог за то је што је Француска политички систем у којем постоји колективна одговорност Савета министара. Појединачни министри и државни секретари су одговорни само у кривичном и финансијском смислу. Што се тиче одговорности у вези са општом политиком, управљањем и планирањем буџета, министар правде се у већини случајева сматра одговорним само за главне аспекте политике која се односи на управљање правосудњем.“ – М., Матић, *Pravosudni sistem Francuske*, у: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str.146

⁷⁹³ „Министар кумулира политичке и управне функције. Његова политичка функција се огледа у учествовању у делатности владе чији је члан и у одговорности заједно с осталим министрима пред Парламентом. Његова управна је одражена у томе што је он шеф ресора у министарству које му је поверено и стога има многа овлашћења, задатке које мора остваривати. Министар руководи делатношћу службеника свог ресора. У колико му није делегирано овлашћење да врши постављења у свом министарству ова овлашћења се по правилу врше на његов предлог. Једном постављени службеници потпадају под његову хијерархијску власт тако да им министри могу давати инструкције, изрицати дисциплинске казне, вршити унапређења, премештаје, поштујући услове прописане нормативним актима. Министар може не само одлучивати путем својих решења /*arrêté*/, већ може поништити или преиначити акт који је донела управна служба његовог ресора. Министар је надлежан да доноси све потребне одлуке за рад служби повереног му ресора, мада с обзиром на децентрализацију управне функције, многе одлуке доносе сада локални органи централне управе. Министар доноси и опште акте за организовање служби у свом министарству и за то није потребно посебно законодавно овлашћење. Може давати инструкције за рад служби које су му поверене. С друге стране, министар је у зависности од свог ресора. Његове одлуке су често припремљене од његових служби и сарадника. Директори појединих служби представљају, по правилу, снажна упоришта.“ – D., Denković, *Francuska*, у: *Organizacija i položaj centralne egzekutive u pojedinim zemljama*, (urednik, B.,T., Vladojević) Institut za uporedno pravo, Beograd, 1973, str. 64-65

⁷⁹⁴ Када су владе у V Републици могле да остану само уз подршку више партија иако је једна доминирајућа, као што је био случај са првом Владом Жака Ширака, повећава се значај државног министра и реч је о другом човеку кабинета. Тако је високи функционер и оснивач Националне Федерације Независних Републиканаца из које је политички потекао председник д'Естен, Мишел Поњатовски у Влади Жака Ширака (1974-1976) био државни министар и министар унутрашњих послова. Тако звучна имена V Републике, Саркози, Жипе, Баладир на десници, односно Рокар, Фабијус, Шевенман, на левици поред функције председника и премијера или министра са портфељом, били су и државни министри.

чак иако само министарство којим тај министар тренутно руководи није једно од значајнијих односно водећих министарстава. Државни министри по протоколу су старији од осталих министара.⁷⁹⁵ Иначе, „не постоји стална структура Владе, па се дешава да се поједине службе пребацују из једног министарства у друго, или чак да се поделе на неколико делова између два или више министарстава у случају министарских комбинација; Ово постоји у Петој републици као што је постојало за време Четврте републике, упркос веће стабилности влада. Не постоји ни општи закон који уређује структуру централних администрација државе. Свако министарство је организовано према сопственим правилима која су садржана у декрету донетом на предлог надлежног министра, а која се могу мењати са променом личности министра, или чак у току његовог мандата.“⁷⁹⁶

У IV Републици државни министри нису били задужени за одређени ресор и у томе је приметна разлика у односу на праксу V Републике, с обзиром да су државни министри сада задужени за одређену област друштвеног живота, односно имају портфељ. У случају спречености премијера да обавља одређене дужности, један од државних министара замењује премијера с обзиром да смо нагласили да се они налазе на врху листе министара. Ако та функција у Влади не постоји, онда неко од министара кога председник Владе одреди. Најбројнији чланови Владе су министри, а најзначајнији ресори су поред министарства правде које представља уставну категорију и унутрашњи послови, спољни послови, одбрана и министарство економије и финансија, а последњих година министарство животне средине и одрживог развоја.

Председник Владе, односно премијер, има најзначајније надлежности, али и највеће обавезе, које су логична последица његовог руковођења радом Владе. Због тога потребно је постојање одређених функционера који му у раду помажу. Ти функционери називају се делигирани министри, с обзиром да на њих председник Владе делигира један део својих овлашћења.⁷⁹⁷ Када је председник Републике Франсоа Митеран 1981. године поверио мандат за формирање Владе Пјеру Мороу,⁷⁹⁸ од тада се делигирани министри додељују и министрима.⁷⁹⁹ Најнижи положај у хијерархији чланова Владе заузима државни секретар. Међу државним секретарима постоје три категорије: аутономни државни секретари, код њих је приметна сличност са министрима с обзиром да имају прецизно одређен ресор којим управљају, државни секретари који су слично попут делегираних министара додељени премијеру, имају обавезу да помажу председнику Владе у обављању његових функција. Коначно, трећа категорија државних секретара су они који су додељени министру и ангажовани су на задацима који су им поверени од стране министра. У раду Савета министара није овлашћен да учествује државни секретар, сем

⁷⁹⁵ D., Denković, *Francuska*, op.cit.str. 64

⁷⁹⁶ G., Vreban, *Administrativno pravo Francuske*, op.cit.str.54

⁷⁹⁷ Видети члан 21 став 2 Устава Француске од 1958. године

⁷⁹⁸ Тако је друга Влада Пјера Мороа, формирана после победе социјалиста на парламентарним изборима 1981., у коју је ушло и четворо припадника Комунистичке партије Француске, имала: делегираног министра надлежног за енергетику, делегираног министра надлежног за рад, делегираног министра надлежног за европске послове, делегираног министра надлежног за сарадњу и развој, делегираног министра надлежног за буџет, делегираног министра надлежног за енергију, делегираног министра надлежног за омладину и спорт; www.assemblee-nationale.fr, *Deuxième Gouvernement Pierre Mauroy (22 jun 1981 – 22 mars 1983)*, приступ, 29.6.2016.

⁷⁹⁹ Без обзира што је делигирани министар правно и политички у подређеном положају на премијера или министра он поред титуле министра коју носи је овлашћен да премапотписује декрете из своје надлежности. Када је актом о његовом именовану тако одређено, он је и члан Савета министара.

оних ситуација када је на дневном реду материја из његове надлежности. За разлику од делегираних министара, државни секретари нису овлашћени да премапотписују декрете. То је надлежност премијера, односно министра коме је актом о именовану додељен државни секретар. Претеча државног секретара у V Републици је (сличан) положај државног подсекретара у III Републици.⁸⁰⁰

Председниковим појединачним актом - поменути указом, поред тога што се одређује положај министара, одређује се и колики је њихов број. Свеопшта је тенденција у савременом животу егzekутиве да се повећава број чланова владе, с обзиром на свеprisутност државе, такорећи у свим сферама друштвеног живота. Та тенденција није заобишла ни француску Владу. На број министара не утиче само овај релативно објективан моменат већ и субјективни, а то је коалициона природа појединих кабинета када долази до инфлације министарских места у извршној власти.

Карактеристика колегијалног дела извршне власти у Француској данас је постојање различитих видова координације егzekутиве. Пример тога су међуминистарски састанак, међуминистарски комитет, ужи савет и Кабинетски савет. Уставно је утемељен једино Савет министара. Први председник V Републике Шарл де Гол је инсистирао на дистинкцији комитета и Савета. Савет води шеф државе, а комитет премијер.

Различита министарства која су ангажована на заједничком пројекту (израда закона на пример, или шире стратегије егzekутиве у некој сфери друштвеног живота) оформљују међуминистарски састанак. Овај састанак је лоциран у Матињонској палати под председништвом члана премијеровог кабинета или Генералног секретаријата Владе. Међуминистарски комитет такође заседа у Матињонској палати и то под председништвом премијера. У састав Међуминистарског кометата улазе: надлежни министри и секретари, као и опуномоћени сарадник председника Републике. Поједини међуминистарски комитети имају и секретаријате. Иначе, међуминистарски комитети у свом раду руководе се начелом сталности, за разлику од министарских састанака који се формирају од случаја до случаја (*ad hoc*), односно на заједничким пројектима министарстава и служе размени информација и спровођења одлука Савета министара. Ужи комитети конституишу се премијеровом одлуком и налазе се под његовим надзором, односно он им председава. То је онај случај када се премијер јавља у функцији арбитра (посредника) између појединих министарстава или због припреме седница Савета министара, односно ужег савета. Као што је речено, савете води шеф државе. Тако се ужи савет одржава у званичној резиденцији председника Републике, Јелисејској палати. Ужим саветом председава председник Републике. Воља председника утиче на састав ужег савета, његов дневни ред и састанке који се обављају у овој форми. Последњи председник V Републике који је на овакав начин утицао на државну политику био је Франсоа Митеран. Његов наследник у Јелисејској палати, Жак Ширак, напустио је ову праксу чиме је ојачан положај премијера у међуминистарском комитету.⁸⁰¹

У претходне две републике велики значај је имао Кабинетски савет или Савет кабинета као организациона форма окупљања целе Владе, и то под председништвом председника Савета министара. Кабинетски савет је у појединим периодима чак супституисао или преузимао надлежности Савета министара. Без обзира на то, на основу

⁸⁰⁰ Де Гол је започео своју политичку каријеру у Влади Пола Рејноа као државни подсекретар.

⁸⁰¹ Треба разликовати ужи савет од Сталног међуминистарског савета који се такође састаје под председништвом шефа државе. Стални међуминистарски савет успоставља се декретом и има ужу надлежност за конкретно питање из одређене сфере друштвене стварности.

Устава из 1958. године, Кабинетски савет не постоји као категорија. Ипак, могло би се тумачити да у једној специфичној околности долази до конституционализације Кабинетског савета. То је случај предвиђен чланом 7 став 4 Устава Француске када функцију вршиоца дужности председника Републике преузима Влада у случају спречености председника Сената да је обавља.

III.2.6. Образовање Владе

Члан Владе на основу Устава од 1958. године на ту функцију долази декретом о именовану који доноси шеф државе.⁸⁰² Именовање премијера је самостално овлашћење председника Републике (члан 8 став 1 Устава). У другом случају реч је о подељеној надлежности, с обзиром да се указ о именовану осталих чланова Владе на основу члана 8 став 2 Устава доноси на премијеров предлог. Ово уставно решење датира још од уставних закона из 1875. године, дакле није реч о новини уставног номотворства V Републике. За разлику од претходног Устава од 1946. године, Устав од 1958. године не предвиђа поступак скупштинске инвеституре новог Савета министара. У претходној анализи одредби Устава од 1946. године, наведено је да је чланом 45 било регулисано да председник Републике одреди председника Савета министара, да би после тога премијер бирао чланове свог кабинета, потом обавестио о томе Скупштину захтевајући парламентарно поверење за програм Владе. Уставна норма од 1946. године која је измењена 1954. предвиђа да се Национална скупштина изјашњава јавним гласањем простом већином. Прецизније о овоме моменту сада француске уставне историје писао је професор Војислав Симовић: „Изменама учињеним у чл.45 Устава тј. укидањем апсолутне већине за „инвеституру“ Претседника Владе, требало би да је учињен нов корак у сузбијању честих министарских криза. Уствари, и једна и друга измена, узете у крајњој линији заједно са осталим, значе враћање на принципе Устава од 1875. С друге стране, ове измене, нарочито нове одредбе чл.45, значе исто тако јачање улоге Претседника Републике. Као што је истакнуто, према изменама у том члану, Претседник Владе, кога „дезигнира“ Претседник Републике, претставља се заједно са министрима Скупштини, чију „инвеституру“ добија обичном већином. Тиме се лакше решава криза владе, али истовремено и учвршћује положај Претседника Републике, јер се његов избор личности за шефа владе намеће уствари Скупштини. С друге стране, све то још не значи да ће бити постигнута стабилност владе. Са гледишта парламентарног механизма, решење овог питања зависи од даљег регулисања односа између „егзекутиве“ и „легислативе“, регулисањем, пре свега, права распуштања Скупштине.“⁸⁰³

Последњим уставним решењем из 1958. године није предвиђен овакав поступак, али то не значи да новоизабрана Влада од Националне скупштине не може да затражи гласање о поверењу с обзиром да је чланом 49 став 1, управо прописано да „премијер након већања Савета министара поставља, пред Националном скупштином питање одговорности Владе у вези с њеним програмом или, евентуално, с декларацијом о општој

⁸⁰² Устав је ипак остао недоречен да ли декрет има својство једноставног управног акта или је реч о збирном акту с обзиром да је потребна коначна сагласност Националне скупштине, односно гласање о поверењу премијеру и Влади. Мишљења смо да је ипак реч о збирном управном акту ако се дословце држимо уставних норми. Политичка пракса је ипак била другачија, те је моментом именовања премијера а на његов предлог и других министара од стране шефа државе, био довољан услов да Влада отпочне свој политички и правни живот.

⁸⁰³ V., Simović, *Ustavna reforma i neke karakteristike posleratnog ustavnog razvitka u Francuskoj*, op.cit.str. 428

политици.“ Већ наредним ставом истог члана је предвиђено да Национална скупштина покреће питање одговорности Владе изјашњавањем о предлогу за изгласавање неповерења. Тиме је индиректно дато на значају гласању о програму Владе. „Управо у контексту системског погледа на односе између Владе и парламента поставља се питање није ли пожељно или је чак потребно да Влада, одмах по свом формирању, затражи гласање Националне скупштине. Један део доктрине сматра да је такав поступак обавезан и наводи, у прилог својој аргументацији, управо уставне механизме III и IV Републике.“⁸⁰⁴ Када је реч о престанку мандата чланова Владе он може да се односи на одређену личност и тада је реч о индивидуалном престанку. Колективно Влади престаје мандат у три могуће ситуације: тако што председник Владе поднесе оставку, изгласавањем неповерења Влади, односно, природним путем - смрћу премијера. Слични су разлози и индивидуалног престанка: оставка, разрешење члана Владе односно природни пут. Када је реч о оставци, постоји један случај стављања знака једнакости, између ње и самог разрешења. То је пример изнуђене оставке. Устав наводи, да до разрешења члана Владе, долази указом председника Републике, а на премијеров предлог.⁸⁰⁵ „Појединачне оставке или опозиви имају различите мотиве: лична одговорност министра за лоше поступање у неком предмету, неслагање са Владином политиком или једноставно недостатак професионализма и доказане некомпатибилности.“⁸⁰⁶

Министри у Влади, не могу вршити одређене функције које су неспојиве са њиховим својством члана Владе.⁸⁰⁷ Реч је о спречавању кумулирања функција, у жељи да се ојача положај Владе, а да се доследније примени начело поделе власти. Устав Француске инаугурише непосланичку Владу, онако како је то Де Гол замислио. Не може се уједно бити контролор и контролисани.⁸⁰⁸ Дата је предност вршењу јавне министарске функције, у односу на стапање две функције у личности једног министра – да буде истовремено шеф управног ресора и члан парламента. Инкомпатибилитет мора бити изричито предвиђен како уставним тако и законским текстом. Тако је чланом 23 став 1 Устава нормирано да су „функције члана Владе неспојиве са обављањем било каквог парламентарног мандата, функције професионалног представљања опште националног карактера и било какве јавне службе, односно професионалне активности.“ Поред тога

⁸⁰⁴ Т., Маринковић, *Устав као конвенција – еволуција Пете француске републике*, op.cit. стр. 103

⁸⁰⁵ Видети члан 8 став 2 Устава од 1958. године

⁸⁰⁶ А-М., Le Pourhiet, *Droit Constitutionnel*, Economica, Paris, 2008, p.368

⁸⁰⁷ Када је министарска функција у сукобу са неким другим положајем или мандатом, „посебним органским законом се утврђују услови под којима се приступа замењивању носилаца таквих мандата, функција и служби. Од ових забрана је изузето обављање професуре на високошколским установама и изборне функције које нису националног карактера (нпр. градоначелник).“ – О., Nikolić, *Izvršna vlast u Francuskoj*, op.cit.str.65

⁸⁰⁸ Коментаришући члан 23 Де Головог Устава који уводи инкомпатибилитет између посланичког места и министарског портфеља, 1965. године, када су се одржали други непосредни председнички избори у историји Француске (први су били 1848.) Драган Медведовић је прорицао да ће та одредба Устава „имати значајних последица, јер ће почети бивати правилом да се за министре именују стручњаци, а не политичари, што опет може довести до повећања њихове овисности о стабилном елементу егзекутиве – председнику републике. Он постају професионални министри којима је обављање министарске функције извор егзистенције. С друге стране, политичари који су чланови Парламента, а буду именовани у владу, губе свој мандат, а на њихово мјесто се бира нови посланик. У случају да такав политичар из било којих разлога изађе из владе, он је остао без посланичког мјеста, те мора чекати до слиједећих избора да се кандидира, а у међувремену је већ изгубио контакт са изборном јединицом те је на изборима знатно хендикепиран.“ – D., Medvedović, *Razlike između ustavnih institucija IV i V Francuske Republike*, Zbornik radova Više upravne škole u Zagrebu, 1965, str.86

што члан Владе не може бити национални парламентарцац, чланство у Влади неспојиво је и са мандатом председника Републике, члана Европског парламента и члана Европске комисије. Инкомпатибилитет значи немогућност да се врше две функције, која једна другој на основу устава и закона конкурентне. То свакако не значи немогућност министра да се кандидује за посланички мандат, односно за место сенатора. Избор на изборима, министра ће ставити пред нови избор (једну врсту дилеме), јер се мора одлучити да ли жели статус члана парламента или министарску функцију.⁸⁰⁹ О министарској некомпатибилности у француској теорији је речено: „Некомпатибилност са парламентарним мандатом је новина коју је увео текст из 1958. године и која представља потпуни прекид са парламентарном традицијом. Она одговара већем броју крајњих циљева. Генерал Де Гол је у њој видео суштински елемент за раздвајање власти и начин да се министри одвоје од својих партија. Реч је и о томе да се избегне трка за министарским портфељима који су сматрани као један од извора нестабилности владе предходних режима. Сматрало се да ће то одвратити парламентарце да лако обарају владе, надајући се да ће представљати део следеће екипе уколико изгубе гаранцију да кумулирају своју столицу са министарском функцијом (да имају звања).“⁸¹⁰

Ако се определио за парламентарно место, тада ће премијер председнику Републике предложити новог члана Владе, а ако се министар одлучио за чланство у Влади, на његово ће место у законодавном телу, ступити његов заменик, који је заједно са њим изабран на општим изборима. Мандат заменика траје до истека мандата Националне скупштине, односно парцијалног обнављања чланства Сената. Правна последица инкомпатибилитета значи да, члану Владе престаје парламентарни мандат по истеку рока од месец дана од дана именовања.⁸¹¹

Органским законом о примени члана 23 Устава регулисано је да, у временском периоду од месец дана новопостављени члан Владе није у могућности да учествује у парламентарном гласању и његово место остаје упражњено до истека наведеног рока.⁸¹² Од инкомпатибилности министарске функције са другим изборим функцијама које су поменуте, треба разликовати ситуацију када је члан Владе изабран да буде носилац изборног мандата на локалном нивоу. Тада члан Владе не мора да поднесе оставку на место локалног изабраног функционера.⁸¹³

⁸⁰⁹ За време док је Франсоа Фијон био председник Владе Француске, он се као премијер залагао да министри који се кандидују на националним парламентарним изборима, а не освоје посланички мандат, поднесу оставку на место у Влади. Тако је Ален Жипе (Juppé), поднео оставку на министарску функцију, јер није реизабран за члана Националне скупштине.

⁸¹⁰ А-М., *Le Pourhiet, Droit Constitutionnel*, op.cit.p.366

⁸¹¹ Видети члан 1 Органског закона о примени члана 23 Устава

⁸¹² Ситуација упражњеног места новопостављеног члана Владе у политичкој пракси изазивала је проблеме у оним ситуацијама када је владина парламентарна већина била на ивици да постане мањина. То су случајеви друге Рокарове Владе из јуна 1988. године или приликом образовања прве Владе Жака Ширака у јуну 1974. године.

⁸¹³ Без обзира на то, премијери попут Лионела Жоспена (Jospin), Жан-Пјер Рафарена (Raffarin) и Доминик де Вилпена (de Villepin), захтевали су од министара да се одрекну својих положаја у извршним органима локалних власти. Ту се посебно мисли на функције градоначелника. Међутим Жоспенев предходник на функцији премијера Ален Жипе, је по ступању на функцију премијера маја 1995. године, већ наредног месеца изабран на функцију градоначелника Бордоа, тако да је истовремено био и градоначелник и премијер. У Влади Франсоа Фијона није се инсистирало са доследним спровођењем праксе коју су у својим владама установили премијери: Жоспен, Рафарен и Вилпен, управо на примеру Алена Жипеа, који је заузимао позицију број 2 у првој Фијоновој Влади – државни министар и министар екологије и одрживог

III.2.7. Одговорност чланова Владе

Поред поменуте индивидуалне и колективне политичке одговорности Уставом Француске од 1958., установљена је индивидуална кривична одговорност премијера и министара за акте које су починили у вршењу јавне функције. Тако је наведено у Уставу да су „чланови Владе кривично одговорни за радње почињене у вршењу своје функције, које су, у тренутку када су почињене, биле предвиђене као кривична дела, односно преступи.“⁸¹⁴ Замисао уставотворца у погледу кривичне одговорности носилаца функција у извршној грани власти била је да „подела власти захтева да члановима егзекутиве буде суђено од стране њима равних (чланова парламента) а не од редовних судова, тако да би били заштићени од неоснованих судских напада. Ипак процедурални захтеви да се започне поступак били су отежани, тако да се Високи суд правде, никад није састао у заседање. У ствари, било је десет покушаја да се сазове овај суд између 1958 и 1992 и сви су пропали. Када се показало немогућим да се сазове Високи суд правде, чак и у афери контаминирани крви, осећало се да је уставни праг сувише висок и да су одредбе уставне одредбе неадекватне у односу на кривично одговорност Владињих министара.“⁸¹⁵

Постојање кривичне одговорности министара не значи да су они изузети од осталих врста одговорности које подразумева правни поредак Француске Републике, већ само да за почињена кривична дела у вршењу јавне функције постоји посебан режим. Као грађани, министри одговарају пред редовним судским инстанцама јер не уживају имунитет неповредивости као што је то случај са председником Републике. Приликом утврђивања да ли је министар кривично одговоран, најпре треба установити да ли су акти које је извршио током обављања функције, у директној вези са вршењем јавне службе или се односе на његове приватне активности, или пак на изборну функцију у локалним органима власти.

Високи суд правде је уставном реформом из 1993. године преименован, односно супституисан Судом правде Републике.⁸¹⁶ Пред Судом правде поступак који је правни али и политички, одвија се у три деонице, које следе једна за другом. Прва је подношење жалбе, друга је истрага, а трећа суђење. Кривична одговорност се пре измена из 1993. године могла остваривати само на иницијативу чланова парламента. Сада је другачије јер „свако ко се сматра оштећеним, кривичним делом или преступом који је члан Владе починио у вршењу својих функција може да поднесе жалбу жалбеној комисији.“⁸¹⁷

развоја, а касније и министар одбране, па министар иностраних послова, уз све време задржавање позиције градоначелника Бордоа.

⁸¹⁴ Члан 68 – 1 став 1 Устава

⁸¹⁵ S., Boyron, *The Constitution of France – A Contextual Analysis*, op.cit.p. 84

⁸¹⁶ „Следећи уставну реформу премијер, Лоран Фабијус, и два министра у време скандала са контаминираним крвљу, Жоржина Дифуа и Едмон Ервер, су процесуирани: они су били оптужени да су одговорни за континуирану дистрибуцију, пошто је научно установљено да Aids вирус може бити преношен и на овај начин. Док су Лоран Фабијус и Жоржина Дифуа били ослобођени, Едмон Ервер је оглашен кривим на основу две тачке: неуспех да контактира пацијенте којима су дати контаминирани производи и недостатак у контроли и уништавању производа у ланцу снабдевања после увођења у систематско снабдевање. Међутим, ниједна казна није изречена против њега; суд је образложио да је случај стар 15 година и да претпоставка невиности ника није била истински осигурана за и једног од троје министара.“ - S., Boyron, *The Constitution of France – A Contextual Analysis*, Ibid, p.84. Више о томе: D., Soulez Larivière, *La Cour de justice de la République et l'affaire du sang contaminé*, Pouvoirs 92/2000, pp. 91-101

⁸¹⁷ Члан 68 – 2, став 2 Устава

Жалбена комисија састоји се од седам правника који се налазе на положају саветника у Касационом суду, Државном савету и Рачунском суду.⁸¹⁸ Жалбена комисија је тело које преваходно одлучује о процесним питањима, јер је у Уставу наведено да се њена активност своди на „обустављање поступка или његово прослеђивање Касационом суду, у циљу сазивања Суда правде Републике.“⁸¹⁹ Устав такође предвиђа да јавни тужилац при Касационом суду и по службеној дужности има овлашћење да покрене поступак пред Судом правде Републике, уз постојање потврдног односно сагласног мишљења жалбене комисије. Следећа деоница поступка остваривања кривичне одговорности министара је истражна. За ту фазу поступка образује се комисија Касационог суда, састављена од троје судија који се такође бирају од њихових колега судија.⁸²⁰ Као што видимо у Француској, за разлику од других уставних система у којима се формира посебан парламентарни одбор *ad hoc* карактера који има за циљ да се спроведу истражне радње, постоји комисија за ту сврху састављена од професионалних судија. На то указује Зоран Лончар, указујући да посебна Истражна комисија (*commission d'instruction*) не само да није састављена од представника парламента, већ, као што ћемо видети и суштински одлучује о даљој судбини предлога оптужбе (може га и одбацити и изменити). Фактички, у овој земљи парламент у фази кривичне оптужбе министара не располаже са суштинским правом одлучивања, већ само правом иницирања оптужног поступка, који је онда потпуно у рукама Истражне комисије.⁸²¹ Док у другим земљама парламентарни одбор који истражује оптужбе против министара има цементирана овлашћења и не може изаћи из правног оквира предлога оптужбе, исти писац указује да „Француска и у овом погледу представља изузетак. Истражна комисија (*commission d'instruction*) се не мора у потпуности држати парламентарног предлога оптужбе. Ако у току истраге нађе да за то постоји правни основ, она може самостално проширивати предлог оптужбе, односно може оптужити министра и за неко дело које није обухваћено првобитним парламентарним предлогом оптужбе. Поред тога, Истражна комисија може и у потпуности одбацити предлог оптужбе као неоснован. Тиме се онда окончава целокупан кривични поступак против министра. Парламент у таквом случају више никада истог министра не би могао оптужити за исто дело.“⁸²²

У складу са нормама Законика о кривичном поступку, комисија је надлежна да утврди потпуно чињенично стање како би се утврдила пуна истина. Две су могуће одлуке комисије на основу члана 18 Органског закона о Суду правде Републике. Прва одлука је упућивање предмета на даље поступање Суду правде, а друга утврђивање да је дошло до застарелости кривичног гоњења. И у тој фази се дакле, може обуставити кривични поступак против члана Владе, ако су се стекли услови. Коначна фаза поступка је судска и у улози одлучиоца појављује се Суд правде Републике. За фазу суђења образује се мешовито тело од петнаест судија с тим што 80% састава овог тела чине дванаест парламентарараца, а свега је троје професионалних судија. Дванаест чланова парламента на паритетној основи бирају Национална скупштина и Сенат, а међу каријерним судијама налазе се чланови Касационог суда, а од њих један се бира за председавање Судом правде

⁸¹⁸ Члан 12 Органског закона о Суду правде Републике

⁸¹⁹ Члан 68-2 став 3 Устава

⁸²⁰ Члан 11 Органског закона о Суду правде Републике

⁸²¹ З., Лончар, *Одговорност министара са посебним освртом на југословенско право*, докторска дисертација, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2000, стр.168-169, фуснота 297

⁸²² З., Лончар, *Одговорност министара са посебним освртом на југословенско право*, Ibid, стр.169, фуснота 298

Републике. Новина је уставне реформе од 1993. године, партиципирање професионалих судија приликом одлучивања о кривици министара. На поступак пред Судом правде Републике примењују се одредбе Законика о кривичном поступку. Суд поступа на основу начела законитости како је то предвиђено кривичним правом, односно везан је одређењем бића кривичног и прекршајног дела, и казнама одређеним у закону.

III.2.8. Надлежности Владе

Међу надлежностима Владе могу се издвојити њена овлашћења као колегијалног тела и председника Владе, односно премијера које он врши у својству њеног признатог шефа. Уставом је регулисано да Влада утврђује и води политику нације. Већ у следећем ставу наведеног члана 20, наводе се инструменти којима Влада остварује своју политику, а то је располагање државном управом и оружаним снагама. Влада је одговорна пред парламентом у складу са условима и процедуром предвиђеним у члановима 49 и 50 Устава. Оно што је члан 5 Устава за положај председника Републике, то је члан 20 за положај Владе у уставној архитектури. Влади је поверена функција одлучивања и утврђивања политике државе и нације кроз избор приоритета, за најсврхисходније остваривање свеукупне унутрашње и спољне политике. Влада доноси одлуке о управљању, очувању и напретку државе и друштва, и нових питања која се приликом управљања државним механизмом намећу. У појединим одлукама Уставног савета је наведено да парламент не може ни у форми закона да издаје упутства Влади нити да овлашћења која су Влади поверена преноси на друге органе.⁸²³ То што је Уставом на располагање извршној власти у лику Владе стављена државна управа говори о руководству егзекутиве над државном администрацијом,⁸²⁴ а министар као шеф управног ресора појављује се и као политичар и као највиши управни службеник министарства на чијем је челу.

Министар има хијерархијску власт над свим организационим целинама министарства, које предводи и могућност да нормативним путем утиче на делатност министарства путем доношења правилника и упутстава, којима се води рачуна о спровођењу владиних одлука у живот. Такође министар је надлежан да премапотписује акте председника Републике на основу члана 19 Устава, док га члан 22 Устава овлашћује да премапотписује акте премијера, с обзиром да је надлежан за њихово спровођење. Главне полуге остваривања политике председника Републике и парламента, невезано од

⁸²³ То су две одлуке: *Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 (Loi portant réforme de la planification)*; *Décision n° 93-324 du 3 août 1993 (Loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit)*; www.conseil-constitutionnel.fr, приступ, 7.7.2016

⁸²⁴ Ги Бребан скреће пажњу да у „Француској не постоји један јединствени и највиши руководећи административни орган. Администрацијом управљају, с једне стране, индивидуални органи, председник Републике, премијер и министри а, с друге стране, један колегијални орган – Влада. Другим речима, државна администрација нема „председника и генералног директора“ и то је посебан случај јер департаманом управља председник скупштинског савета, општином градоначелник, а јавним установама председник. Чак и ако, према члану 20. Устава, Влада „управља администрацијом“, потребно је напоменути да постоји виша административна дирекција, која, у садашњем систему Пете републике, има два руководиоца: председника Републике и премијера, То су две политичке личности, али и они су истовремено административни органи који доносе административне акте, на шта је подсетио и Државни савет у одлуци *Canal*, у вези са надлежностима председника Републике. Било да га потпише један или други орган, декрети представљају највише административне акте који се неприкладним термином означавају и као „одлуке Владе“ - G., Breban, *Administrativno pravo Francuske*, op.cit.str.52

околности што шеф државе доноси одлуке упутствима и указима, а парламент законима, налазе се у рукама Владе јер је она та, (подвлачимо) која располаже државном управом и војском. Дакле, од Владе зависе, у значајној мери, у доношењу али и спровођењу својих одлука, председник Републике и парламент. Први пут у једном француском Уставу наведено је да Влада располаже државном управом. То се може тумачити на следећи начин: Влада у законским оквирима руководи јавним службама на основу политике коју је одредила. „С друге стране право Владе да располаже оружаним снагама, само за себе не би било спорно, да Устав истовремено не предвиђа да је председник Републике врховни командант војске (чл. 15), да је премијер одговоран за националну одбрану (чл. 21, ст. 1), а да парламент законом уређује општу организацију националне одбране (чл. 34, ст 4, тач 1). Несумњиво да колико год је технички једноставно раздвојити ове војне надлежности, толико је политички тешко избећи сукобе.“⁸²⁵ Влада има на располагању уредбодавна овлашћења и то је веома битан сегмент њене политике. Колективни део егzekутиве у Француској има власт доношења уредби са законском снагом. Влада је овлашћена да од парламента затражи да јој пренесе овлашћење да у одређеном временском периоду, а у циљу остваривања свог програма, на основу одредбе члана 38 став 1 Устава, доноси ордонансе, о питањима која спадају у законодавни домен. Ордонансе се усвајају у Савету министара. Владина уредбодавна власт на тај начин је сужена, с обзиром да Саветом министара председава шеф државе који је потписник његових аката. На такав начин шеф државе може да утиче на смер Владине политике. Остале надлежности Владе које су јој Уставом поверене за разлику од уредбодавне активности врше се у изузетним ситуацијама. Влада је овлашћена на основу члана 7 став 4 Устава да затражи од Уставног савета утврђивање упражњености функције председника Републике, односно његову спреченост да обавља своје надлежности. Влада се може појавити у улози колективног шефа државе, у оној ситуацији када је председник Сената спречен да обавља функцију вршиоца дужности председника Републике. Поред ових овлашћења Владе, она има право предлагања шефу државе расписивања општег референдума за територију читаве Републике на основу члана 11 Устава. С друге стране, на основу одредби члана 72 и 73 Устава, Влада се појављује као овлашћени предлагач посебног референдума за прекоморске територије. Тај предлог се такође упућује председнику Републике.

III.2.9. Одговорност Владе пред парламентом

Остваривању одговорности Владе пред парламентом у Француској⁸²⁶, предходи контрола пре свега али и не само чланова Националне скупштине. То кажемо, јер контролу могу да врше и сенатори иако Влада није одговорна и пред Сенатом као што је некада било, у III Републици. Под изразом контрола у француској теорији се „подразумева свеукупна активност скупштина укључујући и израду закона. У том случају, за представнике народа реч је о томе да се провери, да се правила које је Влада припремила слажу са општом вољом коју су дужни да изразе. За парламентарну већину, контрола се

⁸²⁵ Т., Маринковић, *Устав као конвенција – еволуција Пете француске републике*, op.cit.стр. 114

⁸²⁶ И за некохабитационе и за кохабитационе фазе у Француској одговарају чињеничном стању изговорене речи у француској теорији уставног права: „Одговорност Владе Парламенту је углавном теоријска. Од почетка Пете Републике, Влада је готово увек могла да се ослони на политичке странке које су заузимале већину места у Националној скупштини.“ –F., Намон, *Влада и администрација у Француској и Југославији*, *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4/1984, стр. 386

односи на поштовање већинског договора, за опозицију је битно поштовање републиканског Устава, нарочито путем коришћења механизма пред Уставним саветом. Уобичајено је да остали Французи под изразом „парламентарна контрола“ сврставају процедуре које омогућавају посланицима и сенаторима да Влади постављају питања о њеним намерама и њеним реализацијама (различити облици питања) или да воде колективна испитивања утврђених проблема (анкетне комисије или информативне мисије).⁸²⁷

Уставом од 1958. године нормиран је одређен број инструмената којима се остварује одговорност Владе као колегијалног тела егzekутиве пред легислативом. Обавештење о раду Владе и различити видови одговорности Владе пред парламентом, инструменти су којим се омогућава критика Владиног рада, вођење истрага о делатности управе односно њених функционера. Француско парламентарно право под термином, обавештавање о раду Владе, подразумева два облика питања која постављају парламентарци. Прва група питања су бројнија, и ради се о писменим питањима. „Процедура писаних питања дозвољава посланицима да питају чланове Владе о јавној политици и функционисању управних служби. Овај поступак је ретко коришћен у предходним режимима (Трећа и Четврта Република) и није генерисао много ентузијазма код посланика у првих 15 година Пете Републике (број питања је остао у просеку од 4000 до 5000 годишње, од 1909. до средине 1970-их) ... Посланици су колективно почели више да употребљавају овај надзорни инструмент од средине 1970-их. Под претпоставком да је институционални аргумент исправан, зато се и питамо зашто није дошло до повећања броја питања од почетка Пете Републике, али је ипак њих било више 15 година касније.⁸²⁸ Ова врста посланичких питања могу се постављати током целе године, одликују се личном нотом и израз су индивидуалне акције посланика. Писмена питања којима није ограничен број, објављују се заједно са одговрима у Службеном гласнику Републике. Одговори на постављена питања која дају министри у тумачењу законских и уредбодавних прописа, представљају став Владе о раду државне управе. Мање бројна питања су усмена, она се постављају на пленарним седницама и више су у фокусу политичког интересовања. Уставом је изричито прописано да „барем једна седница недељно је обавезно резервисана за питања чланова парламента и одговоре Владе.“ Реч је одредби члана 48 став 3 Устава, која је део конституционалне реформе из 1995. године. Пре тога уставно је било допуштено да се седнице на којима се постављају усмена питања одржавају по правилу једном недељно. „Отуда се развила уставна конвенција одржавања друге седнице недељно посвећене парламентарним питањима и то захвљујући иницијативи председника д'Естена и потоњој подршци председника Митерана. Све до 1995. године није дошло до њене званичне конституционализације. Организовање додатне, конвенционалне седнице посланичких питања Влади иницирано је посланицом председник д'Естена, упућеном Парламенту, 30. маја 1974. године. Председник Митеран је, пак, заслужан за проширивање ове праксе и на Сенат 1982. године.⁸²⁹ Званичан назив за усмена питања је „питања Владе.“ Питања Влади су последица спонтане активности посланика и та активност је посебно добила на значају после контитуционализације

⁸²⁷ D., Maus, *Le Parlement et les cohabitations*, Pouvoirs, 91/1999, p.79

⁸²⁸ S., G., Lazardeux, *The French National Assembly's Oversight of the Executive: Changing Role, Partisanship and Intra-Majority Conflict*, in: *West European Politics 2/2009, Special Issue on France's Political Institutions at 50* (E., Grossman, N., Sauger,) Routledge, p.296

⁸²⁹ T., Маринковић, *Устав као конвенција – еволуција Пете француске републике*, op.cit. стр. 156

усмених питања. С обзиром да се и телевизијски преноси рад парламента почев од 1981. године, питања и одговори су прилика да се представници извршне и законодавне власти (а у оквиру ње посебно опозиција) сучеле око најважнијих тема политичке збиље. Усмених питања има две врсте – она без дебате и усмена питања која предвиђају дебату. „Усмена питања без дебате, без обзира на њихово име, потенцијално су интересантна форма надзора. Члан (парламента – подвукао М.Р.) поставља своје питање два минута, министар одговара, испитивач се враћа (на питање) на још пет минута, и коначно министар може да додатно одговори ... У целости ова питања не наилазе на значајан одјек у јавности: најмање месец дана размака се налази између постављања питања и пријема одговора и та питања се могу чути петком када је већина парламентарца отишла из Париза. Отприлике око 150-200 питања овог типа су уписана у дневни ред Национале скупштине али је чињеница да само 35-40 процената актуелних питања добије одговор.“⁸³⁰ Усмена питања са дебатом су таква врста контроле у којој сем посланика који поставља питање и други чланови парламента могу да учествују. „Питања Влади могу да буду написана веома сумарно и да буду поднета председнику дома све до момента пред сам почетак заседања. Цела Влада је у принципу, присутна за давање одговора на питања у Скупштини. Ипак у пракси, принцип је више поштован у односу на повреде. Пошто је дат одговор од стране члана Владе, није могуће,“ поново на тај одговор да уследи реакција посланика – одговор посланика на одговор члана Владе. „Систем усмених питања се генерално посматра као мање него задовољавајући.“⁸³¹

Врста *ad hoc* контроле Владе од стране чланова парламента су анкетне комисије. Реч је о телима која су снабдевена квазисудским надлежностима, с обзиром да имају право увида у било који документ и саслушавање било ког лица. Међутим, извештаји који анкетне комисије подносе су само политичког значаја и оне се не могу изједначити са снагом судских одлука нити управних аката. Анкетне комисије су последица активности посланика и сенатора који траже њихово формирање поводом одређеног предмета. Њихов рад је ограничен на период од шест месеци.

III.2.10. Постављање питање поверења Влади

Нема места у Уставу где се изричито наводи овакав наслов. Међутим, из одредбе члана 49 став 1 (који је већ поменут) јасно произилази да постављање питања поверења Влади може бити на дневном реду Доњег дома. Само једна политичка личност се налази у улози лица које то питање поставља. То је предводник Владе, односно премијер. Понављамо већ цитарну одредбу да премијер после одлучивања у Савету министара, поставља пред Националном скупштином, питање одговорности Владе у вези са њеним програмом или евентуално декларацијом о општој политици. Када је Устав Француске V Републике донет, примена члана 49 став 1 изгледала је другачије. Ова норма Устава посматрана је као увод у поступак парламентарне инвеституре. Пракса је сведочанство о нечему другом. После првих електорских избора за председника Републике 1958. године, Влада на челу са премијером Мишелом Дебреом је поставила захтев за скупштинску инвеституру. Такво понашање нису следиле остале владе. Развиле се схватање да Влади

⁸³⁰ J., R., Frears, *Parliament in the Fifth Republic*, in: *The Fifth Republic at Twenty* (W., G., Andrews, S., Hoffman, eds.), State University of New York Press, Albany, New York, 1981, p.65

⁸³¹ C., Kortmann, *The French Republic*, (translated by, P., Thomas), in: *Constitutional Law of 15 EU Member States*, (L., Prakke, C., Kortmann, eds.), Kluwer Legal Publishers, Deventer, 2004, p.276

није потребна подршка Доњег дома да би започела свој политички живот, односно мандат. Три кохабитациона периода указивала су на супротно тумачење – Влади је потребна потпора у гласовима посланика Националне скупштине да би започела мандат. У вези са начином гласања и потребном већином за изражавање како неповерења тако и поверења Влади, Устав је остао недоречен. С тога норма Пословника Националне скупштине регулише да је за одлуку потребна већина изражених гласова, а да је гласање јавно. На овај начин Влада која располаже омаленом, танком већином, ризикује да буде побеђена у гласању о њеном поверењу.

У последњем француском Уставу постављање питања неповерења Влади као врста класичне установе парламентарног система је добило јака рационализована обележја. Питање одговорности Владе пред Националном скупштином врши се на тај начин што се посланици изјашњавају о предлогу за изгласавање неповерења. За то је потребно испунити одређене услове који се тичу: одговорајућег броја посланика, потребе да за предлог гласа квалификован број посланика, протек одређеног времена између подношења предлога за неповерење и чина гласања. Наиме, чланом 49 став 2 Устава је прописано да предлог за неповерење Влади, може да буде прихваћен само ако га је потписала најмање једна десетина чланова Националне скупштине. Гласању се може приступити тек по протеклу 48 часова од подношења предлога. Рачунају се једно гласови у прилог предлога за изгласавање неповерења, који може бити усвојен само већином гласова чланова Скупштине. У циљу спречавања злоупотреба и стабиловања положаја Владе, уставном нормом је предвиђено да један посланик не може бити потписник више од три предлога за изгласавање неповерења у току истог редовног заседања, нити више од једног у току једног ванредног заседања. Такође предлог за изгласавање неповерења не може бити поднет за време док је место председника Републике упражњено, односно током периода између изјаве о коначном карактеру спречености председника Републике и избора његовог наследника.⁸³² Ова одредба мотивисана је жељом да постоји континуитет у вршењу извршне функције државне власти, односно да не постоје упражњена места председника Републике и Владе, тј. да у тако специфичним околностима Влада делује у техничком мандату.

Оригинални елемент Устава V Републике тиче се постављања питања поверења Влади у вези са одређеним законом. Тако, премијер може да постави питање поверења Влади у вези са конкретним законом и на тај начин да изнуди усвајање одређеног акта који није по вољи (или можда јесте?) како парламентарној мањини, односно опозицији, али ни парламентарној већини која подржава Владу. Ово је поступак чија је прва деоница законодавне природе, а последња политичке, јер се сам поступак завршава политичком контролом Владе, која као резултату може да има и негативну последицу – пад Владе или повољан исход по политички животни циклус Владе – остатак (опстатак) на власти. Овако установљено решење било је мотивисано прагматичним разлозима, да се употреби у оној ситуацији када је Влада засута великим бројем амандмана опозиције, једном врстом опозиционо-парламентарне опструкције. Међутим, како то често у животу бива, пракса примене неке правне норме одступа од њене примарне суштине. Тако је члан 49 став 3 употребљаван од стране премијера, као оруђе да примора сопствену већину да гласа за одређени законски акт. Тако је премијер овлашћен да после већања у Савету министара, постави питање одговорности свог кабинета пред Националном скупштином, а поводом гласања о неком тексту. Уколико предлог за изгласавање неповерења поднет у року од 24

⁸³² Члан 7 став 11 Устава

сата који следе не буде изгласан, сматра се да је закон усвојен. На овај начин премијер има једно моћно политичко и правно оружје у својим рукама, а то је коришћење механизма члана 49 став 3 у било којој фази законодованог поступка. Наведена уставна норма се не примењује на уставне и органске законе. Иако је партијски систем у V Француској Републици мање хетероген у односу на претходне две републике, владе су и у овој Републици биле коалиционе, а водеће две странке на левици и десници, социјалисти и деголисти, често се састоје од политичких крила које имају различите погледе на одређене законске акте, односно њихову садржину. Управо из те чињенице, произишла је примена овог инструмента као средства борбе против некада непослушне или недовољно дисциплиноване Владине већине. Када се премијер определи да користи механизам предвиђен наведеним чланом 49 став 3, односно постављање питања одговорности поводом датог закона, скупштинска расправа се зауставља и чека се протек рока од 24 сата, током којег је могуће поднети предлог за изгласавања неповерења Влади. Текст закона сматра се усвојеним, ако се предлог за изгласавање неповерења не поднесе. Уколико се поднесе предлог за изгласавање неповерења Влади, парламентарна расправа се правно прображава, односно њена законодавна функција се трансформише у контролну функцију. Поступак ће се одвијати сада на основу одредбе члана 49 став 2 Устава, с обзиром да је изазвано постављање питања неповерења Влади. Какав ће бити завршетак расправе о одговорности Владе има утицај и на политички живот ње саме, али и опстанак текста закона. Ако је поднети предлог за изгласавање неповерења Влади доживео фијаско, Влада свакако излази ојачана и наставља свој политички живот. Нацрт или предлог закона сматра се тада усвојеним. Супротни сценарио који подразумева да је предлог за изгласавање неповерења Влади добио већинску подршку означава пад Владе, а предлог односно нацрт текста неће постати закон. Видимо да је овде реч о притиску на посланике владајуће већине и њиховом дисциплиновању. Пред њима као члановима парламента који контролишу Владу, неvezано што је то њихова Влада, стоје две опције: или да пристану да се усвоји текст одређеног предлога односно нацрта закона против чије су се садржине у току расправе изјаснили и којег не подржавају или да изазову обарање сопствене Владе, што може да доведе до распуштања Националне скупштине и наравно нових избора. Тиме неки од њих на новим изборима могу да изгубе парламентарни мандат, а неки да у случају већег неуспеха политике егзекутиве на изборима, постану посланици опозиције. У досадашњем парламентарном животу V Републике посланици скупштинске већине увек су (прагматично) оптирали да не изгласају неповерење Влади, (сем 1962.), па сходно томе и да се текст одређеног нацрта односно предлога закона коначно претвори у закон који јесте посланицима био „мрзак“, али ипак мање од губитка посланичког статуса, односно поновног и превременог суочавања са судом бирача.

Континуитет са претходном IV Француском Републиком очуван је у чињеници да сходно члану 20 Устава Влада одговара пред парламентом, с обзиром да Сенат V Републике као и његов пандан Савет IV Републике нема могућност да исходује обарање Владе. Контрола Владе представља задатак Националне скупштине. Сенат се може појавити у специфичној улози контролора у изузетним околностима, а такође на захтев Владе. Тако је премијер овлашћен да од Сената затражи потврду декларације о општој политици. Треба приметити да ако се Сенат негативно изјасни о Владиној политици, да не

производи никакве уставноправне последице. Премијер се у ову политичку авантуру упушта само онда када је сигуран у подршку Горњег дома.⁸³³

III.2.11. Политичка одговорност Владе пред председником Републике

За политички систем V Републике карактеристика је како уставно, а посебно у политичком смислу, ојачан положај извршне власти на рачун законодавне. То се посебно односи на шефа државе који је централна институција политичког система. „Таква позиција је додатно ојачана уставним променама из 1962. године којима је уведен непосредан избор шефа државе, а то је значајно утицало на промену његовог односа према Влади као другом носиоцу извршне власти који је, ионако, био доста промењен Уставом из 1958. године. Тиме је и политичка одговорност Владе пред шефом државе значајно повећана у односу на претходни период.“⁸³⁴

Одредба члана 8 став 1 Устава која је већ наведена јесте да председник Републике именује првог министра и да му за то именовање није потребан премапотпис истог. „У правном смислу“ самосталан председник, ипак не може да не узме у обзир и то да премијер има формалну политичку одговорност пред Националном скупштином. Следствено томе, теоријски, за премијера може бити именовано само оно лице које има подршку већине посленика, јер ће му у супротном Скупштина првом приликом изгласати неповерење колико год се то пролонгирало. У пракси, како је председник државе лидер парламентарне већине, не рачуна са том могућношћу, јер већина која му је одана прихвата „његовог“ кандидата. Де Гол је у говору у Бајеу истакао да је шефу државе „обавеза усаглашавања општих интереса приликом одабира људи са орјентацијом у парламенту.“⁸³⁵ У складу са тим, први председник V Републике (и његови наследници) тумачио је свој прерогатив за именовање премијера тако да утиче на парламент како би њихово мишљење ускладио са својим које одражава „општи интерес“, а не само очекујући подршку већине посланика.⁸³⁶

Међутим, председник Републике везан је предлогом премијера у погледу именовања и евентуалног разрешења са дужности осталих чланова Владе. Ова одредба свакако да је појачана легитимитетом који шеф државе има, а који је последица његовог непосредног избора и значајним овлашћењима које његови претходници у III и IV Републици или нису вршили или нису поседовали. Шеф државе је у најдужем периоду када се поклапала председничка и парламентарна већина имао одлучујући утицај на кадровски супстрат Владе, и наравно промене које су у току њеног мандата вршене. Таква пракса је посебно дошла до изражаја после 1966. године када је Влада која је тада формирана започела праксу да не тражи изгласавање поверења у Националној скупштини. Тако је у V Републици напуштено једно значајно начело парламентаризма. Влада живот одпочиње само са подршком шефа државе. Наравно да је оборива претпоставка, да такву

⁸³³ Требало је да прође седамнаест година од доношења Устава из 1958., па да један премијер V Републике, а реч је о Жаку Шираку, искористи овлашћена на основу члана 39 став 4 и да затражи у име Владе потврду декларације о општој политици од Сената. Дакле, тек када је дошло до поклапања политичких боја већине у Националној скупштини и већине у Сенату, владе су почеле да се обраћају Сенату тражећи подршку за свој програм.

⁸³⁴ Д., Тадић, *Политичка одговорност Владе у Великој Британији и Француској*, магистарски рад, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 140

⁸³⁵ С., de Gaulle, *Memoires de guerre, Le salut*, Paris, 1959, p.501

⁸³⁶ М., А., Крутоголов, *Президент Француској Републики – Правовое положение*, op.cit. стр. 234

подршку има и у Националној скупштини. Да ли ће се та претпоставка показати тачном може се видети тек током рада Владе, односно парламента. Ту мислимо на прихватање предлога Владе у Националној скупштини. Ако Влада у парламенту ужива подршку стабилне парламентарне већине, тешко је за очекивати да јој та већина изгласа неповерење, али то не мора да значи уједно и поверење шефа државе као што је пракса у V Републици показала. Имајући такође у виду, да је знатно наглашенија улога рада Министарског савета којим председава шеф државе у односу на улогу коју је Министарски Савет имао у III и IV Републици, он може да круцијално утиче на политику Владе Француске у некокоhabitационим периодима, који су били и најдужи у V Републици. Како шеф државе потписује ордонансе и декрете усвојене у Министарском савету, чини се да је његова реч последња у раду Владе. Ако не би потписао акте о којима је реч, председник Републике може да изнуди или политички примора првог министра да одступи са те функције. „Иако је у V Републици јасно разграничена подела носилаца извршне власти на шефа државе и Владу, што баш и није био случај у III Републици, где је шеф државе формално био једини носилац извршне власти и могао је бирати своје сараднике – министре, а у почетку није ни постојала функција првог министра и он се у прво време назива потпредседником Владе, дошло се до помало неочекиваних резултата. Положај шефа државе у односу на Владу је доста снажнији него у III Републици, али је то последица, пре свега смањивања моћи носиоца власти изван извршне власти – парламента, а не измена у формалноправним одредбама о носиоцима извршне власти.“⁸³⁷ Констелација снага између председника Републике и првог министра на основу политичке праксе која се почела примењивати под председништвом генерала Де Гола као првог шефа државе, довела је до тога да су премијери због неслагања са шефом државе или његовим незадовољством њиховим радом, давали оставке.⁸³⁸ Тиме се пракса у V Републици када је реч о оставци премијера, разликовала у односу на праксу III и IV Републике када су премијери подносили оставке, због неслагања унутар владајуће коалиције и губљења подршке парламентарне већине. Први председник V Републике Де Гол је од својих првих министара захтевао да унапред потпишу оставке. То су они и учинили. Прво Девре 1962. године, а затим исто тако послушно и Помпиду 1968. године. Помпиду се ова пракса свидела па је и он као председник наставио у сличном маниру свог претходника захтевајући од премијера Жак – Шабан Делмаса да унапред потпише своју оставку што је он и учинио 1972. године. У периоду кохабитације смањена је улога председника државе што се тиче контроле над Владом, али не у тој мери да први министар није имао никакву одговорност према шефу државе. Одговорност је ипак била мања у односу на период када су шеф државе и први министар чланови исте политичке партије. Одговорност премијера у односу на Скупштину повећана је у периодима кохабитације, а смањена у истом периоду у односу на председника државе. Три кохабитациона интервала у коме је један социјалистички председник био у политичком сустанарству са два деголистичка (десничарска премијера) и један десничарски председник са једним социјалистичким премијером, показала су да премијери имају много већи маневарски простор и да се свде на улогу која им је додељена Уставом. Наиме, у ситуацијама када председник и премијер не долазе из истих политичких већина, повећава се политички значај председника Владе и он је за вођење унутрашње политике превасходно одговоран парламентарној већини из чијих редова потиче. Снага конвенционалног Устава толика је да је чак и у

⁸³⁷ Д., Тадић, *Политичка одговорност Владе у Великој Британији и Француској*, op. cit. стр. 141

кохабитацијама, председник имао одлучујућу реч у круцијалним питањима националне политике. „Шеф државе је и у периодима кохабитације имао најважнију улогу (то се видело и кроз сукоб између Митерана и Ширака када Митеран на конференцијама за штампу није дозвољавао да се питања постављају првом министру) и први министар је и даље имао одговорност према њему, али она није била тако снажна као када су шеф државе и први министар из исте политичке групације.“⁸³⁹ У временима која у V Републици најдуже трају, а она се могу означити као политичка истообојност председника и премијера, премијерова одговорност према председнику Републике знатно је изражена. Франсоа Митеран,⁸⁴⁰ први председник V Републике из редова левице, некадашњи велики противник ове уставне грађевине, веома брзо се прилагодио политичкој пракси, коју су изградили његова три десничарска претходника на функцији шефа државе. О томе да је у периоду када председник и први министар долазе из исте политичке групације на првом месту по значају одговорност коју председник Владе има према председнику Републике, јасно говоре речи првог социјалистичког првог министра Пјера Мороа када је у Националној скупштини изјавио у одговору на посланичко питање постављено од стране посланика деголистичке партије Окупљање за Републику, Пјер Бернар Кустоа, а то је да први министар има двоструку одговорност, према председнику Републике и према Националној скупштини, стављајући одговорност према шефу државе на прво место.⁸⁴¹ Речи овог француског премијера последица су доминације конвенционалног Устава над писаним, дакле, не самог уставног текста који свакако не би обавезивао председника Владе на такво полагање рачуна шефу државе, као што је најчешће био случај за време свих председника Француске почев од 1958. године. Када писани Устав више доминира, над конвенционалним, или другим речима када је на сцени та специфичност француског политичког живота – кохабитација, премијери више не осећају да су политички одговорни и пред шефом државе. Да ли је Пјер Моро, Лоран Фабијус, Едит Кресон, Пјер Бергвоа, па чак и најсмелији (најсамосталнији) социјалистички премијер за време Митерана Мишел Рокар, могао изјавити оно што је рекао његов партијски колега Лионел Жоспен на Савету министара 16. јула 1997 као премијер у трећем (и за сад последњем) политичком сустанарству: „Нема домена у француској политици у коме председник Републике има последњу реч.“⁸⁴² Тешко се може дати позитиван одговор. Такве изјаве премијера о уставној улози председника у ситуацији када је премијер члан исте политичке већине као и председник довеле би пре или касније до оставке премијера на захтев председника. Занимљиво је рећи да ни Франсоа Митеран ни Ширак нису сменили премијере у кохабитацији, јер то нису ни могли јер то Устав им и не дозвољава. Такође, Ширак, Баладир и Жоспен – премијери у кохабитацији нису као остали први министри поднели оставке самоиницијативно односно због неслагања са председником.

⁸³⁹ Д. Тадић, *Политичка одговорност Владе у Великој Британији и Француској*, op.cit. стр. 142

⁸⁴⁰ „У првим годинама Пете Републике, двострука одговорност Владе изазивала је жучне расправе. Франсоа Митеран (François Mitterand) који је 1964. године био посланик опозиције, замерио је председнику Владе, Жоржу Помпидуу да напушта своје најважније прерогативе у корист Председника Републике и „да поступно ускраћује Парламенту његово основно право контроле и политичког одлучивања.“ Данас су, изгледа све странке прихватиле двоструку одговорност.“ – F., Намон, *Влада и администрација у Француској и Југославији*, op.cit. стр.387

⁸⁴¹ J.-L., Quermonne, *Les regimes politiques occidentaux*, Paris, 1988, pp.158-159, наведено према: Д., Тадић, Ibid, стр. 142

⁸⁴² P., Avril, J., Gicquel, *Chronique constitutionnelle française*, Pouvoirs, 84/1998, p.200

На послетку излагања о другом елементу бицефалне егзекутиве у V Француској Републици, финално је закључак да је постигнута стабилност Владе. Користећи речи њеног првог премијера и писца Устава Мишел Дебреа да „у Француској стабилност Владе ако већ није могла бити постигнута изборним законима, постала је део уставне регулативе,⁸⁴³ указујемо на њихову тачност и данас (2016) када смо две године удаљени од шездесетогодишњице од доношења Устава V Републике. Стабилност архитектонике односа две политичке власти – законодавне и извршне, отелотворена је између Владе (као ипак по дефиницији нестабилнијег дела егзекутиве) и парламента, као и у окриљу егзекутиве на релацији председник Републике – Влада. То постигнуће супротност је IV Републици, када је парламент био сличне политичке моћи као и у III Републици. Тако је Дебре такође рекао „да више није прихватљиво рачунати на парламент као израз националне суверености. Имати владу зависну од парламента који је мозаик од партија и фракција, социјалних и регионалних захтева, значи не желети владу.“ Влада се сада ослања на подршку парламентарне већине, али и на подршку председничке већине која је добијена на директним изборима за шефа државе (ако је реч о поклапању већина, периода који су били најдугочевнији у V Републици). „Та промена која лежи у основној филозофији под уставним рамом назива се подешавање. У циљу да се легитимизује политичко одлучивање од стране председника, који је био независан од парламента, јединство опште воље (*volonté générale*) требало је да буде поново створено, с обзиром да се њен једини израз није могао наћи само у парламентарним изборима и повременим референдумима.⁸⁴⁴ То подешавање уставних норми извршено је у погледу непосредног избора председника Републике, па је тако јединство опште воље сада наглашено у лику шефа државе. „Устав са изменам и допунама из 1958. године, формално успоставља у извршној власти Француске својеврстан дуализам. Њено вршење с једне стране поверено је председнику, а с друге стране – премијеру. Међутим, већ реформа из 1962. године, која је увела избор председника путем општих избора, изменила је ову дуалистичку шему и учврстила првенство председника Републике – врховног руководиоца извршне власти.“⁸⁴⁵ Првенство председника Републике је последица доминација конвенционалног устава над писаним, који би да то није случај, оснажио улогу у уставном систему Владе и премијера. На крају првог мандата првог председника V Републике Шарла Де Гола, Морис Диверже је записао: „Без обзира на очигледност и на садржај члана 21 (управљање Владом од стране премијера – напомена М.Р.), премијер није једини шеф владе. То својство још више припада председнику Републике који председава Саветом министара, јединим органом власти који колективно доноси одлуке.“⁸⁴⁶ Као што се може закључити, Дивержеова анализа, ипак је више анализа политичке праксе а мање норме Устава. Када је већ на републиканском трону шефа државе био трећи председник V Републике, не тако харизматични и моћни Валери Жискар д'Естен (као што је то био Шарл Де Гол), записано је да није лако бити премијер V Републике. „Ухваћен у стегама између шефа државе, који је непосредно изабран на општим изборима и који га поставља (и смењује) и парламентарне већине која није увек под његовим руководством, али пред којом је одговоран, премијер се налази у деликатном и противречном положају. Према Уставу дужан да води и усмерава политику нације, али у суштини приморан да буде само

⁸⁴³ М., Debré, *La nouvelle Constitution*, Revue française de science politique, 1/1959, p.17

⁸⁴⁴ Н., Ehrmann, *Direct Democracy in France*, The American Political Science Review, 4/1963, pp.890-891

⁸⁴⁵ М., А., Крутоголов, *Президент Француској Републици – Правовое положение*, op.cit. стр. 225

⁸⁴⁶ М., Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1965, p.536

начелник штаба који извршава директиве са врха, уколико не жели да падне у немилост кнеза, шеф Владе почев од 1958. године никада није имао много избора, осим скромног повиновања или бурног раскида.⁸⁴⁷

За Владу Француске после скоро пет деценија доминације конвенционалног устава уз изузетак 9 испресецаних година три кохабитације, оправдано је када професор Патрис Желард (Gélard) указује да је „све теже разумети улогу владе, која је принуђена да извршава председнички програм – осим у периодима кохабитације – и да води рачуна о расположењу већине у парламенту и полету наде јавног мњења, иако нису увек на истој таласној дужини са председником. Уствари, тешко је схватити политички правац владе с обзиром да се, у највећој мери, ограничава на извршење, у мери у којој је то могуће, оних праваца које изабере председник, избегавајући неслагања услед разлика између чланова владе.“⁸⁴⁸ Ове мисли цитираног писца погодиле су суштину положаја Владе, односно њену политичку позицију у најдужем периоду V Републике.

III.2.12. Положај парламента

Сувереност парламента V Републике није у таквом „сјају“ као у претходна два политичка система. У државама писане уставности, а оне су данас најбројније, сувереност парламента подразумева ограниченост његових овлашћења основним законом – уставом и централну позицију парламента у односу на друге власти. Ово је истина управо за III и IV Републику, у којима је законодавна власт била доминирајућа у политичком животу. Ако се узме у обзир да се од 1875. године до 1958. године дисолуција законодавног тела догодила само два пута, није тешко закључити због чега су парламентарци били тако моћни у политичким процесима. Парламенти су живели пун мандат, а владе су се много чешће смењивале током трајања једне легислатуре, него што се то дешавало на изборима. У претпоследњој Републици, иако се тежило учвршћењу извршне функције власти (кад то кажемо мислимо и на основу уставног оквира, али и путем законских и пословничких одредби), у томе се из много разлога није успело. У промењеним околностима после II светског рата и поред потребе која је диктирана и објективним критеријумима за доминацијом извршне власти, то није постигнуто, а парламент је остао неприлагођен новим захтевима друштвене стварности. Тек доношењем Устава из 1958. године доћи ће до промене у положају законодавног тела. Француска Национална скупштина и Сенат више немају такав значај као што је то било у прошлости, иако редослед излагања у Уставу о органима власти, не мора да наводи на закључак која власт је најзначајнија у држави. То се из француског уставног решења, уз поглед на вишедеценијску праксу, ипак може закључити. Уставотворац је на прво место рангирао положај председника Републике, на другој позицији је Влада, а тек на трећем месту је парламент. Док су функције председника Републике и друге главе егзекутиве Владе јасно дефинисане, то се не може рећи за законодавну власт. Наиме, у иницијалној одредби члана 24 став 1 Устава наведено је да се закони изгласавају од стране парламента. Француски највиши општи правни акт установљава претпоставку нормативне надлежности у корист Владе, а таксативно се у члану 34 наводи о којим законодавним питањима одлучује парламент. Ограничење законодавне надлежности парламента простире се на два поља. На првом пољу се јасно види да се у одређеним материјама законом утврђују само правила, а у

⁸⁴⁷ М., А., Крутоголов, *Президент Француској Републики – Правовое положение*, op.cit. стр. 229

⁸⁴⁸ Р., Gélard, *Nepriostojna pitanja o budućnosti ustavne koncepcije V Francuske Republike*, op.cit.str.13

другој сфери законом се могу утврдити фундаментални принципи, док се Влади, као доносиоцу уредби, дозвољава да детаљно разради те принципе. У Француском Уставу дошло је до замене улога о томе ко је примарни, а ко секундарни законодавац. Влада заузима прво место, а парламент друго у законодавној материји.⁸⁴⁹ С обзиром да постоји обавезна претходна контрола уставности пословника домова парламента коју врши Уставни савет, и на тај начин је дошло до сужавања нормативне независности парламента. „Јуриспруденцијелна политика Савета у контроли уставности пословника, глобално посматрано, као основну тенденцију испољава балансирање између очувања прерогатива владе, на једној, и одбране права парламента, на другој страни. Кад год је посредством својих пословника парламент покушавао да се домогне права која му уставом нису била поверена, Савет га је у томе осујетио. Кад год је покушавао да влади наметне нове обавезе, или да је лимитира у правима, слично се провео. Дабоме, кад год је могао, Савет се трудио да не умањи ионако ограничене прерогативе парламента. А таквом активношћу је на најбољи могући начин демантовао *Eugène Pierre-a* и чувену крилатицу о парламентарним пословницима као актима који „на одвијање јавних послова утичу више и од устава самог.“⁸⁵⁰ Удаљење француског система власти од класичног парламентарног модела, види се у норми којом се регулише избор министара, као што је напоменуто њих именује председник Републике, на предлог првог министра. Тако је могућност контролне улоге парламента на почетку политичког живота Владе сведена на минимум. Да је парламент посебно у првим годинама постојања V Републике играо другоразредну улогу на политичкој сцени, говоре два примера из парламентарног живота. Иако Устав обавезује парламентарце на лично гласање, односно обавезност присутности седницама, та обавеза је често кршена с обзиром да није уведена забрана кумулације функције на националном нивоу члана парламента и функције на нивоу јединице локалне самоуправе, парламентарци су већу пажњу посвећивали својим локалним функцијама. То наводимо као први пример. Други се односи на чињеницу, да је француски парламент био искључен из поступка одлучивања о преносу његових нормативних надлежности на европске институције. Већински став у владајућој номенклатури је био да у томе руководећу улогу треба да има Влада. Ипак десило се неколико промена, о којима ће бити речи и које су парламент довеле у бољу позицију, него што је она била иницијалним уставним решењима.

Француски парламент је остао бикамералан, и данас се састоји од Националне скупштине као Доњег дома и Сената као Горњег дома. Национална скупштина може имати највише 577 посланика, који се бирају на непосредним изборима. Мандат чланова

⁸⁴⁹ „Ограничавањем домена закона, с једне стране, признавањем уредби права на иницијално регулисање свих материја које нису додељене закону, с друге стране, уставотворац од 1958. године, противно дотадашњој традицији француске и правне теорије уопште, успоставља решење које битно утиче на карактер закона и карактер уредбе ... Шта се променило у односу закона и уредбе по Уставу од 1958? Чланом 34. Устава побројане су материје које чине домен закона. У извесним материјама закон поставља правила а у другим поставља основне принципе. Чланом 37. Устава одређено је да све оне материје које нису у домену закона имају уредбодавни карактер. Први закључак који се намеће читањем ова два члана је тај да је надлежност законодавца постала додељена (*competence d'attribution*) – она постоји само када је изричито предвиђена Уставом. Насупрот томе надлежност егзекутиве постаје општа (*competence de droit commun*). Поред ове, опште надлежности, егзекутива је задржала и своју традиционалну надлежност у домену нормативне делатности.” – Z., Radović, *Normativna delatnost izvršne vlasti*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1989, str. 62

⁸⁵⁰ S., Bulajić, *Čuvar francuskog Ustava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd, 2006, str.76

парламента, односно Националне скупштине, је пет година. Устав не регулише ово питање, односно то је препуштено изборном закону. У Француској је на снази већински изборни систем у два изборна круга. За разлику од чланова Националне скупштине, чланови Сената бирају се на посредним изборима.⁸⁵¹ Сенат може имати највише 348 чланова. Мандат сенатора је прво износио девет година а мандат чланова Сената је обнављан за трећину. Данашње решење је другачије, мандат сенатора је шест година, а половина сенатора се мења сваке треће године. У погледу пасивног бирачког права за кандидате за посланике, прописана доња старосна граница је 21 година живота, док су кандидати за сенаторе по иницијалном уставном решењу морали да имају најмање 30 година, да би почев од избора 2011. године тај старосни цензус био смањен на 24 године. Варијанта мешовитог система је усвојена као систем расподеле мандата за Сенат. Као Горњи дом – Сенат „обезбеђује представништво територијалних заједница Републике. Французи који живе изван Француске представљени су у Сенату.“⁸⁵² За разлику од III Републике, у којој је Сенат имао много повољнији статус⁸⁵³ у односу на Скупштину као Доњи дом, данас Национална скупштина има предност и у законодавној и у контролној функцији, јер уколико дође до неслагања између домова о одређеном законском предлогу, коначна реч припада Националној скупштини, а што се тиче контролне функције она је препуштена Националној скупштини, јер се политичка одговорност Владе може остварити само пред овим домом. Без обзира на несумњиве предности Националне скупштине у односу на Сенат, Горњи дом није потпуно безбојан у политичком животу. Поједина његова обележја, дају му и даље значајно место на политичкој позорници парламентарних дешавања. Наиме, Сенат не може да буде распуштен, сенаторски мандат је дужи од посланичког, Сенат може да успори ревизију Устава, а у законодавној материји ипак у једном домену има предност. Тако се овом телу прво достављају на разматрање пројекти закона који се односе на организацију територијалних колективитета. Председника

⁸⁵¹ Као и институција која је Сенату предходила у IV Републици – Савет Републике, Сенат је данас представничко тело департмана и општина. Француски департмани којих има 89, бирају три сенатора. „Бирачко право имају само градоначелници, председници опћих вијећа и остали носитељи опћинских функција – укупно бирачко тијело чини око 240.000 особа које су дефиниране својим положајем. Сенат је постао необичан дом парламента. Изравно замишљен као представништво нижих управних разина централистичке државе, структура Сената превладана је реформом државне управе на почетку осамдесетих година. Француска је данас децентрализирана унитарна држава у којој департмани не обављају више своју традиционалну управну функцију. У Сенату су надпредстављени мали пољопривредни крајеви и мали градови. Већина од 38.000 француских опћина јесу минијатурне творевине. Унаточ надасве слабој демократској легитимности, Устав је додијелио Сенату важну ријеч у законодавном процесу.“ – J., Hartmann, *Politički sustavi Velike Britanije, SAD, i Francuske – Parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti* (prevela, M., Kasapović), *Politička kultura, Zagreb, 2006, str.150*

⁸⁵² Члан 24 став 3 Устава Француске од 1958

⁸⁵³ Уставне одредбе као што је она која указује на „монопол Националне скупштине по питању смене Владе, и разлика у начину избора домова, потврђују у основи инфериоран положај Сената у Уставу из 1958., у складу са трендовима дводомних система XX века. Али претпоставка да ће Сенат, са својом осигураном руралном и конзервативном већином, подржавати Владу била је погрешна. Опозиција према Де Голу у Сенату кулминирала је у жестоко непријатељство због покушаја његовог реструктурирања на референдуму 1969. Сенат је постао свестан потребе да побољша свој имиџ у јавности, али се то није догодило све до Жискаровога председништва, када је Сенат виђен некад као неопходан савезник Владе у њеним каснијим односима са каприциозном већином у Националној скупштини. После 1981., Сенат је упркос десно-центристичкој већини био склон да сарађује са левичарском Владом у многим областима политике, а почетком марта 1982., Сенат је добио сат у току месеца за постављање питања Влади.“ – M., Slater, *Contemporary French Politics*, Macmillan, London, 1985, p.177

Републике по Уставу је овлашћен да замењује председник Сената. Та се ситуација, иначе до сада два пута и десила у Француској.

Унутрашња организација парламента може се сагледати кроз његова заседања и седнице, односно процесни део, као и парламентарна радна тела и парламентарне функционере који представљају материјални део ове организације. Као врсте заседања у Уставу су препозната: редовна заседања, ванредна заседања и изузетна заседања. За непуне четири десеније трајања Устава, парламент се састајао у два редовна заседања годишње, и она су трајала по три месеца. Почев од уставне ревизије из 1995. године, уводи се јединствено заседање у трајању од девет месеци. Парламент почиње са радом првог дана у октобру, и траје до последњег радног дана у јуну. Сваки дом парламента на основу Устава може имати највише 120 радних дана, у оквиру редовног заседања. И у овом домену је наглашена улога првог министра, с обзиром да председник Владе може после консултовања са председником дома, да одлучи да се одрже додатни дани заседања. Додуше то право има и већина чланова дома парламента. Такође први министар може да предложи сазивање парламента у ванредно заседање. То право припада и већини чланова Националне скупштине. Да је извршна власти и овим путем привилегисана говори одредба члана 29 Устава, која даје овлашћење председнику Републике да својим декретом отвара и закључује ванредна заседања, уз наравно постајање предлога са унапред утврђеним дневним редом који је поднет шефу државе (такође од стране првог министра, односно већине чланова Националне скупштине). У досадашњем парламентарном животу ванредна заседања су углавном сазивана на иницијативу првог министра. Од ванредних заседања треба разликовати изузетна заседања. Реч је о ситуацијама које Устав експлицитно регулише. То су контитуисање нове Националне скупштине после распуштања – члан 12 Устава, случај проглашења ванредног стања – члан 16 Устава и читања ван заседања поруке председника Републике – члан 18 став 1 Устава. После последњих измена Устава из 2008. године, у Конгрес се могу састати оба дома парламента ради саслушања декларације председника Републике. Тада је отворена могућност расправе. Међутим, не може доћи до гласања. Када је реч о утврђивању дневног реда пленарних седница домова, Влада је дуго била фактор број један у овој активности. То је свакако једна од околности, која нам указује о непрворазредном положају парламента у политичком животу. „Након усвајања уставног амандмана 1995. године, смањене су могућности владе да располаже дневним редом парламента. Једном месечно скупштина може сама уредити дневни ред, састављен од законодавне активности или иницијативе за контролу владе, а све то на предлог Конференције председника. Тако се у дневни ред може уврстити и предлог закона који влада не одобрава или не ставља у значајне приоритете. На овај начин, ублажава се несумњив владин монопол на иницијативу и квалитет владе као делимичног законодавца. Суштински, међутим влада располаже већином не само у доњем дому француског парламента, већ и у Конференцији председника. Реално је зато очекивати да дневни ред буде састављен сагласно потребама и предлозима владе, те влада преузима улогу Тројанског коња и може онемогућити предлоге парламентарне опозиције.“⁸⁵⁴ У правцу проширења аутономије парламента ишла је и ревизија из 2008. године када је установљено као начело да сваки дом парламента утврђује свој дневни ред. Влада и даље задржава значајан утицај на утврђивање дневног реда јер две недеље заседања од четири су резервисане на основу дневног реда који је

⁸⁵⁴ И., Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет Ниш, Центар за публикације, Ниш, 2006, стр.134

егзекутива утврдила. Преостале две недеље распоређене су тако што је једна посвећена дневном реду који је сваки дом утврдио, а његов предмет је контрола Владе, и како се то у Уставу каже процена јавне политике. Израз демократичности француског Устава огледа се у фаворабилној околности та политичку мањину - једна недеља заседања месечно посвећена је дневном реду који је утврђен од сваког дома, али на предлог парламентарне опозиције. На седницама парламента се тражи само кворум за гласање, а не за расправу.⁸⁵⁵ „Седнице оба дома су јавне. Записник о расправама у целости се објављује у Службеном листу. Сваки дом може прогласити тајност седница на захтев првог министра или једне десетине својих чланова.“⁸⁵⁶

Парламентом V Француске Републике као органи (инокосни или колегијални) управљају: председници домова, Биро и Конференција председника. Избор председника Националне скупштине и председника Сената, врши се тајним гласањем, апсолутном већином гласалих посланика, односно сенатора. Са мандатом Националне скупштине изједначен је мандат њеног председника и он износи 5 година, за разлику од мандата председника Сената који траје три године, односно поново се бира после сваког парцијалног обнављања овог дома.⁸⁵⁷ Председник Националне скупштине и Сената Француске имају једно значајно овлашћење, по коме се разликују од председника парламента (ако је једнодом, као на пример у Србији) односно домова законодавног тела (Представничког дома и Сената у САД) у појединим уставним системима – реч је о праву именовања по три члана Уставног савета на период од девет година. Лабав оквир Органског закона о Уставном савету, „доводи, у пракси, до тога да се уставни саветници бирају без предходних консултација, дискреционо, искључиво с вољом надлежног субјекта именовања. Сасвим конкретно, то значи да у Уставни савет улазе личности које су политички блиске или су претпоставља да су блиске ономе ко их именује, што је нарочито био случај приликом првих именовања.“⁸⁵⁸ Ово казивање говори, а посебно узимајући у обзир алтернатије на власти, колико може бити значајна улога у именовању уставних саветника на пример од стране председника Сената.⁸⁵⁹ Председник Сената, надлежан је и за именовање једног члана Врховног савета магистратуре. Тиме парламент у Француској преко председника својих домова има значајан (преовлађујући) утицај у избору већине чланова органа,⁸⁶⁰ који оцењује уставност закона и међународних уговора.

Док су председници домова инокосни орган управљања у француском парламенту, Биро представља колегијални орган који има надлежност поводом председавања расправама и управљањем службама. У Националној скупштини Биро (чије чланство мора одражавати што тачније страначку заступљеност у Доњем дому) састоји се од 22 члана: председник Скупштине, шест потпредседника, 12 секретара и 3 благајника.

Други колегијални орган је Конференција председника. Надлежност овог органа је одлучивање о дневном реду пленарне седнице уз поштовање уставних одредби којима се утврђује дневни ред. Састав Конференције чине: председник дома, потпредседник, председници сталних одбора и председници специјалних одбора на њихов захтев,

⁸⁵⁵ У Француској кворум за гласање је половина плус један од укупног броја чланова дома.

⁸⁵⁶ Члан 33 Устава Француске

⁸⁵⁷ Видети члан 32 Устава Француске

⁸⁵⁸ Т., Маринковић, *Устав као конвенција – еволуција Пете француске републике*, *op.cit.* стр.166

⁸⁵⁹ Председници Сената у току V Француске Републике, били су често супротна – опозициона опција у односу на шефа државе, председника Владе и парламентарну већину у Доњем дому – Скупштини.

⁸⁶⁰ Од 9 изборних чланова Уставног савета који се бирају на период од 9 година 2/3 односно 6 именују председници домова, а 3 председник Републике, укључујући и председника Уставног савета.

председници парламентарних група, председник Делегације за Европску унију и општег известиоца Одбора за финансије. Конференција председника у свом саставу има и једног представника Владе. Парламентарна радна тела су одбори и парламентарне делегације.⁸⁶¹ „Број сталних одбора Националне скупштине смањен је са 19, колико их је било у вријеме Четврте републике, на шест. Одбори су увећани на 73 – 145 чланова, како би се спријечила интеракција врло специјализованих посланика који би практично могли да постану супарници министара. Учешће посланика ограничено је на само један одбор, а заступљеност партија у одборима одговара њиховој снази у Националној скупштини.“⁸⁶²

Број чланова посланичких клубова у Француској се од 1958 стално смањивао. „У парламентарном праву Француске група посланика, која жели да се организује кроз формацију парламентарне групе у Националној скупштини, не може бројати мање од 20 посланика, не рачунајући ту независне посланике – тзв. сроднике. Ова граница се мењала током V Француске Републике. Изворни текст пословника Националне скупштине најпре је утврдио број од 30 посланика, да би се избегло умножавање парламентарних група и уситњавање парламента. То је у исто време требало да осигура политички и уставно – правни континуитет с обзиром на пословничке одредбе с краја IV Француске Републике. Спуштање границе, тј. минималног броја посланика на 20, било је инспирисано жељом да се Комунистичкој партији, чији је број парламентарца после парламентарних избора после 1988. године пао на 27, омогући да самостално образују своју групу. Политичка композиција парламента се захваљујући овим променама у захтеваном минималном броју посланика мењала у Француској Републици у послератном периоду. За време IV Републике број парламентарних група није одговарао броју политичких партија заступљених у парламенту, већ су групе окупљале и друге независне посланике, изабране са различитим политичким или идеолошким обележјима.“⁸⁶³ Док је у Националној скупштини као што смо видели број чланова политичке групе како се у Француској званично називају парламентарне групе био 20,⁸⁶⁴ дотле је у Сенату овај број мањи, износи је 15,⁸⁶⁵ што је и логично с обзиром да је Сенат бројчано мањи од Националне скупштине.

⁸⁶¹ Међу одборима треба поменути: законодавне одборе, специјалне одборе, сталне одборе, анкентне одборе и ad hoc одборе. Парламентарне делегације су уже специјализована тела, чији је предмет разматрања питања која су од значаја за обавештавање чланова парламента.

⁸⁶² М., Šejn, *Politika u Francuskoj*, u: *Komparativna politika danas, svjetski pregled* (urednici, G., Almond et al.), (prevela, Lj., Nikolić), Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, CEDEM – Centar za demokratiju i ljudska prava, Podgorica, 2009, str.260

⁸⁶³ И., Пејић, *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000, стр. 26-27

⁸⁶⁴ У 14. легислатури V Републике смањен је минималан број са 20 на 15 чланова Националне скупштине који могу формирати политичку групу. Чланом политичке групе формално се постаје потписивањем политичке изјаве који потписује сваки од њених будућих припадника. У актуелном сазиву (од 2012.) има шест политичких група: 1. Социјалистичка група; 2. Републиканци; 3. Унија демократа и независних; 4. Екологисти; 5. Радикална партија левице; 6. Демократска и републиканска левица (партије Левог блока : Комунистичка партија Француске и Партија левице); www2.assemblee-nationale.fr/14/les-groupes-politiques, приступ 28.6.2016

⁸⁶⁵ Француска левица предвођена Социјалистичком партијом је на изборима за 165 чланова Сената 2011, „добила право да доминира Горњим домом“, први пут од 1958. Тако је тадашња „конзервативна егзекутива председника Саркозија претрпела историјски пораз и тиме му је задат снажан ударац, само седам месеци пре председничких избора.“- S., Loyet, *French left seizes Senate majority, hurts Sarkozy*, www.reuters.com/article/us-france-senate, Sep.25, 2011, приступ, 28.6.2016. Међутим, на изборима 2014., Унија за народни покрет (садашњи Републиканци) је повратила већину, што је сличан полтички ударац председнику Оланду, као и

Политичке групе су добиле право признања реформом из јула 2008. у члану 51 став 1 Устава ... Осим тога нови члан 51-1 креира категорију опозиционих и мањинских парламентарних партија и наводи да им се у сваком дому гарантују посебна права.⁸⁶⁶

Три су најважније функције парламента сходно измењеном члану 24 Устава. То су: изгласавање закона, контрола рада Владе (о којој је већ делимично било речи) и евалуација јавних политика. Законодавни поступак у парламенту као израз законодавне функције састоји се од три деонице, а то су 1. предлагање закона, 2. расправа и усвајање и 3. проглашење и објављивање закона. Поред овог општег законодавног поступка постоје и посебни поступци који по својим правилима одступају од начела општег законодавног поступка. Те процедуре су: буџетски поступак,⁸⁶⁷ процедура за доношење закона из сфере социјалног осигурања, поступак потврђивања међународних уговора, поступак за доношење закона којима територијални колективитети добијају овлашћење да за одређени временски период суспендују у погледу одређених предмета законе, који уређују вршење њихових надлежности. Коначно, постоји и скраћени поступак који је у уставни систем уведен уставном реформом од 2008. године. Право предлагања закона додељено је Уставом, колективном делу егzekутиве и члановима парламента. У име Владе први министар је овлашћен да предложи усвајање закона, и тај његов предлог се назива пројекат закона. Парламентарни предлози текстова будућих закона називају се предлози закона. Пројектима закона дефинишу се општа начела уређења појединих области друштвеног живота. Предлозима закона регулишу се делови (конкретизација) једне сфере друштвеног живота. Поводом пројекта закона, он има фазе да би доспео на дневни ред скупштинске седнице. Тако се пројекат прво разматра у Савету министара пошто је добијено мишљење од стране Државног савета, а после тога се подноси једном од домова. Пројекат закона прво ће се поднети Сенату, ако се односи на организацију територијалних колективитета. У вези са законодавном иницијативом предност је дата првом министру, односно егzekутиви у односу на чланове парламента. Пракса сведочи да се иницијатива парламентарца, не уврштена увек у дневни ред. Законски предлози чланова парламента у предности су у односу на пројекте закона јер се они подносе на основу поједностављене процедуре. С обзиром да иза Владе стоји парламентарна већина, а због ефикасности парламентарног рада, дешава се да Влада неформално стоји иза парламентарних предлога, а да се само као формални предлагачи појављују посланици њене већине. Устав је на два начина ограничио право предлагања закона, када то чине чланови парламента. Први начин

његовом предходнику Саркозију. Такође и у Сенату тренутно има шест политичких група, а потребан број за формирање групе је смањен са 15 на 10 чланова. – www.senat.fr/senateurs/grp.html, приступ 28.6.2016

⁸⁶⁶ S., Boyron, *The Constitution of France – A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, p.104

⁸⁶⁷ „Финансијска надлежност француског парламента, посматрана у ширем смислу, обухвата неколико врста финансијских закона: годишњи финансијски закон (или буџет), закони о пречишћавању усвојеног финансијског законодавства, закони уредбе и „закони програми“, који представља верификацију програма у односу на економски план усвојен од стране парламента. Слично британском примеру, у Француској су скупштине у историјском развоју легислативе најпре биле надлежне за одобравање пореза и гласање буџета, а тек потом преузеле улогу у погледу доношења закона. У Француској V Републици Уставом од 1958. предвиђена су специјална правила која се тичу буџетске функције парламента, а односе се на начин усвајања буџета. Парламент о буџету не одлучује у пакету, већ о њему може да расправља и гласа у појединостима. Ако се парламент не сложи са предлогом о средствима у укупној маси, већ предлаже претварање у ситније делове, са забраном окретања и претакања једног дела у други, он ограничава на тај начин слободу акције извршне власти и у исто време контролише цео административни апарат.“ - И., Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, op.cit.стр.195

огледа се у чињеници, да предлози и амандамани који су поднети од парламентарца нису дозвољени када се односе како на смањење јавних прихода тако и на стварање или повећање јавних расхода. Као друго, ако се у току законодавне процедуре учини да предлог или амандман који је поднет од одређеног члана парламента, не спада у домен закона или је супротан делегацији надлежности са парламена на Владу, такав предлог или амандман председник дома, односно Влада може да прогласи неприхватљивим. У другој деоници законодавног поступка, пројекат или предлог се прво расправља у једном па онда у другом дому. За већину законских нацрта односно пројеката, не постоји редослед у ком ће се дому, прво отворити расправа поводом текста који је предмет законодавне иницијативе. Чешће је расправа прво на дневном реду Сената. Буџетски закони и закони о финансирању социјалног осигурања, прво су на дневном реду за разматрање на седници Националне скупштине. Предлози и пројекти се иначе прво разматрају у одборима, а затим се води расправа, прво у начелу, а онда у појединостима. Рок за расправу законског текста је релативно дуг и он износи шест недеља од његовог подношења. Постоји изузетак од овог правила, када је рок за расправу законског текста скраћен, и износи петнаест дана од његовог подношења и тада су у питању финансијски закони. Да би пројекат односно предлог закона био коначно усвојен, неопходно је да исти текст оба дома изгласају под истим условима. За разлику од Устава III Републике, у коме није био прописан поступак за постизање сагласности између домова у случају њиховог сукоба, Устав V Републике је конституционализовао овакав тип поступка. Наиме, у члану 45 став 2 Устава је прописано да „ако, услед неслагање између домова, неки нацрт или предлог закона није могао бити усвојен ни после два читања у сваком дому или ако Влада прогласи хитност, после свега једног читања у домовима, први министар је овлашћен да захтева образовање једне мешовите паритетне комисије са задатком да предложи један текст о одредбама о којима није постигнута сагласност.“ Први корак је као што се може видети формирање комисије на паритетној основи са задатком да се путем преговора дође до решења прихватљивог за оба дома а која се тиче спорних делова закона. У комисији чланови – представници оба дома имају задатак да усагласе различита мишљења у вези са спорним деловима закона, а да се после тога изнесе тако усаглашени текст пред Националну скупштину и Сенат. И овако усаглашена верзија да би добила својство закона потребно је да буде усвојена у домовима парламента. Комисија дакле предлаже компромисно решење, а да ли ће оно бити усвојено у истоветном тексту зависи од воље чланова оба дома парламента. У овој фази поступка немогуће је да дође до наметања воље једног парламентарног дома другом. Уколико није дошло до сагласности међу члановима мешовите комисије по заједничком тексту или је она постигнута, али га домови не прихвате, Влада поново ступа на сцену тако што после још једног претреса у домовина може затражити од Националне скупштине да донесе одлуку која има својство коначне. „У том случају Национална скупштина може усвојити било заједнички текст, који је припремила паритетна комисија, било последњи текст који је она изгласала који може бити измењен са једним или више амандмана изгласаних у Сенату. Дакле, вољом Владе коначну одлуку о усвајању закона доноси Национална скупштина сама. На тај начин се (наравно под условом да дође до такве ситуације) одступа од равноправности домова, те бикамерализам уступа место монокамерализму у одлучивању. У француским условима где су домови различитог политичког састава, овакав поступак има за циљ да омогући Влади да контролише рад парламента. Намера уставотворца се састоји у томе да Сенат ограничава делатност Националне скупштине када је његова воља супротна вољи Владе, а ако би се Сенат

успротивио нацрту или предлогу закона који потиче од скупштине, а с којим се Влада саглашава, Влада располаже уставним овлашћењем да „одстрани“ други дом из процеса одлучивања. Све претходно речено о постуку за постизање сагласности између домова важи за категорију обичних закона. Нешто другачији режим прописан је за тзв. органске законе. У случају сукоба домова који за предмет имају ове законе може се применити поступак из члана 45 Устава. То значи да се прво може ићи на формирање паритетне комисије, те уколико њен рад не донесе резултат, онда Влада може да захтева од Националне скупштине да сама донесе коначну одлуку о закону. Разлика у односу на обичне законе не огледа се у самом поступку за постизање сагласности, већ у већини која се тражи за усвајање органских закона у Националној скупштини. То је апсолутна већина свих чланова Националне скупштине за разлику од обичне већине која се тражи за доношење обичних закона. Када је реч о органским законима који се односе на Сенат, односно на промену статуса, организације и овлашћења Сената, ови се морају усвојити у оба дома у истоветном тексту. Ово је и логично решење, с обзиром да би био и сувише велико одступање од равноправности на штету Сената, ако би се овај дом могао заобићи и у случају доношења закона који се на њега односе. Према томе, једино код органских закона који се односе на Сенат бикамерализам је у потпуности сачуван. Код свих осталих закона, предност се одлуком Владе може дати Националној скупштини. Дакле, Влада је по Уставу од 1958. године постала „господар“ законодавног поступка.“⁸⁶⁸

III.2.12.1. Правни положај чланова парламента

Правни положај парламентарца у V Републици делимично је уређен Уставом, а поводом карактера мандата и имунитета. Обичним и органским законима регулисана су питања изборног система, парламентарних накнада, парламентарне неподударности и неизборности. По карактеру парламентарни мандат у Француској је слободан, с обзиром на изричиту одредбу члана 27 став 1 у којој се наводи да је „сваки императивни мандат ништав“. Устав је прописао да је право гласа чланова парламента лично, међутим органским законом је дозвољено одступање у виду делегирања гласа. Тада посланик који гласа за колегу који је одсутан (из различитих разлога) може учинити само то једанпут и то за тог колегу, дакле, не може се примити делегација више од једног гласа. Уставом Француске V Републике прописана су оба парламентарна имунитета: и имунитет неодговорности и имунитет неповредивности. Имуитет неодговорности је апсолутан и трајан. Уставом се изричито прописије (члан 26 став 1) да „ниједан члан парламента не може бити гоњен, тражен, притворен ни осуђен због изражених мишљења или гласања у вршењу својих функција.“ У начелу, имунитет неодговорности покрива све парламентарне активности посланика, али не и њихове активности које се односе на приватни живот или јавну делатност ван парламента. Други имунитет који је процесноправног карактера, а односи на радње, која парламентарца учини ван функције је имунитет неповредивности. Нормативно он је лоциран у члану 26 став 1 и 3 Устава. Тако „ниједан члан парламента не може бити објект, кривичног или прекршајног хапшења или било које друге мере лишења или ограничења слободе осим уз одобрење Бироа дома у чијем је саставу. То одобрење се не тражи у случају флагрантног кривичног дела или деликта или коначне осуђујуће пресуде. Притвор, мере лишења или ограничења слободе или гоњење члана парламента суспендују се за време трајања заседања ако дом у чијем је

⁸⁶⁸ В., Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, Службени гласник, Београд, 2004, стр. 118-119

он саставу то тражи.“ У теорији се наводи, да је у упоредном праву приметна тенденција ограничавања имунитета неповредивости. „Она је дошла до изражаја и у француском уставном праву, уставном ревизијом од 1995. године. До тада, парламентарци нису могли за време заседања парламента бити хапшени ни гоњени без одобрења дома чији су чланови осим у случају фрагрантног деликта. Између заседања, парламентарци нису могли бити ухапшени без претходног одобрења Бироа, органа дома, али су могли бити гоњени. Дом је могао наредити супсензију гоњења или притвора. Уставном ревизијом од 1995. године укинута је претходно одобрење за гоњење парламентарца. Они могу бити гоњени за сва дела као и обични грађани, осим оних која су покривена имунитетом неодговорности. За притвор, односно за свако лишње слободе, укинута је претходно одобрење дома, довољно је одобрење Бироа које није потребно у случају флагрантног деликта и коначне пресуде. Дом може наредити супсензију притвора, лишења слободе или гоњења али само за време заседања.“⁸⁶⁹

Као специфична врста заштите парламентарног мандата јављају се парламентарни инкомпатибилитети, који се од стране француских писаца Пјер Аврила и Жан Жикела у њиховој књизи: „Droit parlementaire“ – „Парламентарно право“ дефинишу као „рестрикције које се тичу кумулирања појединих активности, јавних или приватних, са парламентарним мандатом.“⁸⁷⁰ Најпознатија рестрикција у V Републици је она, која се односи да статус члана парламента, а значи искључивање могућности бити истовремено и члан Владе Француске Републике. То је један од примера у француском парламентарном праву неспојивости са неизборном јавном функцијом, међу којима се може истаћи и та да члан француског парламента не може бити уставни саветник односно припадати Економском и социјалном савету. Посланик Националне скупштине може да обавља функцију у јединици локалне самоуправе, међутим не може бити истовремено члан Европског парламента.⁸⁷¹ „И поред значајних законских ограничења, проблем кумулирања мандата (*cumul des mandats*) још увек је изражен. Неретко је члан Парламента носилац извршне функције на локалном нивоу (председник општине или градоначелник). Последица кумулирања мандата је апстиненција парламентарца на пленарним седницама. Парламентарци проводе више времена (од четвртка увече до уторка) у локалним јединицама. Локалну функцију сматрају главном, а функцију парламентарца споредном.“⁸⁷² У домаћој теорији Ирена Пејић примећује да француско парламентарно право садржи и детаљна правила о економском сукобу интереса и неспојивости

⁸⁶⁹ V., Petrov, *Parlament Francuske Pete Republike*, u: *Uvod u pravo Francuske* (O., Nikolić, V., Petrov, urednici), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 89

⁸⁷⁰ P., Avril, J., Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1996, p.35

⁸⁷¹ Са функцијом члана француског законодавног тела неспојива је функција регионалног саветника или саветника у Скупштини Корзике. Такође француски парламентарци док ту функцију врше не могу да буду општи саветници, саветници Париза, општински саветници у мањим јединицама локалне самоуправе – општинама са мање од 3500 житеља. „Уколико се посланик у тренутку избора налази у једном од случајева инкомпатибилности предвиђених законом, дужан је да се у року од 30 дана од ступања на посланичку функцију изјасни о функцији коју ће задржати. У случају да дође до протеча предвиђеног рока, тада Уставни савет по службеној дужности, а на предлог бироа Националне скупштине, проглашава да је посланику престао мандат.“ – наведено према: И., Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет Ниш, Центар за публикације, Ниш, 2006, фуснота 52 (LO 2000-294, Recueil de Textes relatifs aux Pouvoirs Publics), стр. 84

⁸⁷² V., Petrov, *Parlament Francuske Pete Republike*, op.cit. str.90

посланичке функције са различитим приватним функцијама посланика. Ова неспојивост се испољава у две форме, као потпуна и релативна.⁸⁷³

III.2.13. Странке V Француске Републике

За француску политичку сцену није једноставно учинити приказ о политичким партијама, а разлог лежи у њиховој бројности и историјским превирањима из којих су се рађале различите политичке групације. Данас савремене партије у Француској не могу се перцепирати као сукцесори првоформираних партија,⁸⁷⁴ односно, политичких групација и њихових фракција као што је то случај са Конзервативном странком и либералдемократима у Великој Британији. У буржоаској револуцији,⁸⁷⁵ налазимо зачетке првих партија када се говори о жирондинцима (који су били заступници интереса крупне буржоазије) и јакобинцима (ту је реч о заступању захтева ситне буржоазије).⁸⁷⁶ У

⁸⁷³ И., Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет Ниш, Центар за публикације, Ниш, 2006, op.cit. стр. 84. Пример за потпуну неспојивост је да посланик не може бити директор привредног друштва или административног савета, док је за непотпуну, добар пример, да се за време трајања посланичког или сенаторског мандата не може обављати значајан део делатности из области адвокатске професије.

⁸⁷⁴ Правилније је рећи да поједине партије, (а то су данас углавном мање странке) вуку корене од странака формираних током III Републике. Као пример добро је навести Радикалну партију. Основана као Републиканска, Радикална и Радикално-Социјалистичка партија 1901. године, под највећим утицајем Жоржа Клемансоа, данас је Радикална партија најстарија странка у Француској. Радикали су прво били позиционирани на левом спектру партијске сцене, да би са појавом Француске секције радничке интернационале – SFIO, 1905., померили ка центру. У V Републици странка иако је остала парламентарна, нема ни приближно значајну политичку улогу као у предходне две републике, којој су допринеле поделе у партији, како непосредно после усвајања Устава, тако и на почетку 70-их година прошлог века, када се лево крило странке одвојило и формирало Радикалну странку левнице. Позиционираност странке на десном центру и одлуком руководства, она је учествовала у оснивању Уније за француску демократију (центристичке федерације странака), 1978., чију је окосницу чинила Републиканска партија тадашњег председника Француске Жискара д'Естена. Радикали су дуго деловали унутар Уније за француску демократију, да би после реизбора Жака Ширака за председника Француске, активно партиципирали како у оснивању партије наследнице Окупљања за Републику – Уније за народни покрет, тако и већинском утапању радикала у Унију. После доласка Саркозија на чело Уније, некадашњи радикали се поново политички активирају, истичући своју политичку засебност, те на послетку напуштају Унију за народни покрет. Са још неколико мањих партија радикали су чланица савеза Унија демократа и независних, која је друга по снази групација умерене деснице у Француској данас. Више о активности ове партије у једном периоду III Републике: М., Schlesinger, *The Development of the Radical Party in the Third Republic: The New Radical Movement, 1926-1932*, Journal of Modern History 1974, pp. 476-501

⁸⁷⁵ У периодима пре успешно изведених буржоаских револуција, дакле у најдужем временском интервалу политичке историје људске цивилизације како истиче академик Радомир Лукић „предбуржоаске политичке организације или, просто неорганизоване скупине, ограничене су на мали број људи који више или мање активно учествују у политичком животу, а не ослањају се на масу грађана, који су лишени ове могућности, услед недемократског политичког режима. У вези с овим стоји и то да овакве политичке скупине нису ни издалека имале онако развијену идеологију као политичке странке и да су се већином окупљале око личности а мање око идеологије, која је често била у основи истоветна у разних претедената на власт око којих су се ове скупине окупљале. То, наравно не искључује и изузетке од овог правила. Исто је тако јасно да је организација политичких странака далеко боља, развијенија и сложенија но у овим предбуржоаским творевинама.“ – Р., Д., Лукић, *Политичке странке*, Завод за уџбенике и наставна средства, БИГЗ, Београд, 1995, стр. 44

⁸⁷⁶ У време владавине Конвента у „Законодавној скупштини била су током њених заседања образована углавном три политичка круга. Већински круг чинили су тзв. жирондинци, називани тако стога што су њихови вођи за посланике изабрани у департману Жиронде. Други круг назван је монтањарским.

савременом поимању политичких партија, жирондинци, монтањари односно јакобинци, не испуњавају услове за такозвано класично политичко организовање у виду политичких странака.⁸⁷⁷ Тек ће Устав II Републике из 1848. године, предвидети норму која признаје право удруживања. Од тог момента па до данашњих дана, француски политички мозаик је био политички дељен на припаднике левих, десних снага и опција центра. Француска је дуго живела под аутократским режимом апсолутистичке монархије, а у борби за политичке слободе искрсавала су разнолика политичка размишљања и научне доктрине о демократији. Дијапазон је био широк, од крајње идеалистичких које пропагирају компромис, до оних схватања која заступају политичку али чак и оружану борбу зарад остварења својих циљева. „Француз је пре теоријски, а мање практично настројен у политици. Спреман је да следи један идеал, борећи се да оствари своју концепцију савршеног облика друштва и није спреман да одустане од тог његовог дела да би постигао што је у границама могућног. Таква тенденција привидно доводи до настајања великог броја група, од којих свака има посебан идеал и није спремна да се жртвује а која је некад неопходна за утапање у велику партију.“⁸⁷⁸ У III и IV Француској Републици политичка сцена била је уситњена, а расипање гласова бирача неминовност политичког живота која је доводила до његове нестабилности. Владе су често падале због превирања унутар владајуће коалиције, а распад исте водио је у оставку премијера. Од велике француске буржоаске револуције 1789., дијапазон политичких опција усмеравао се од крајње деснице ка крајњој левици, али су најдужи период времена на власти су у француским републикама биле владе састављене од партија умерене деснице, односно умерене левице. По Дивержеовим прорачунима, самосталне владе левице, односно деснице биле су на власти свега 6%, односно 12% овог периода, док остатак припада владама центра. У првом периоду, III Републике, посебно је била изражена подела на монархисте (монархистичку опцију заступале су различите десничарске групације) и републиканце (за републикански облик владавине залагале су се различите партије на левом спектру политичке сцене). Дакле, у почецима III Републике, партије су више препознатљиве као групације, а не у савременом смислу страначког организовања. „Њихову структуру су највећим делом чинили мали локални комитети у изборним окрузима, да би тек почетком 20. века социјалисти створили структуру масовних партија.“⁸⁷⁹ Такође по формирању III Републике, монархисти су на десници били разједињени на заступнике различитих династија: бурбонске, орлеанске и династије чије је најпознатије име Наполеон Бонапарта - бонапартистичке. Републиканци су своје активности изражавали кроз групације попут прогресиваца, либерала, радикала и социјалиста. Диверже примећује да је партија радикала донекле успела да обједини републиканце, односно три групе с краја XIX века:

Монтањари су своје име добили по томе што су седели у горњим клупама, али уздигнутим. То им је донело назив планинаца, „брђана“ односно монтањара. Трећи круг чинили су посланици који су заједно добили име равница или бара. Жирондинци су на почетку представљали левицу, али ће доцније бити десница, а монтањари левица, док ће равница представљати центар. Услед непрестаног кретања револуције улево, појавиће се доцније извесне струје које ће у том смеру отићи још даље од монтањара.“ – Д., Поповић, *Опита правна историја III - Стварање модерне државе*, op.cit. стр. 92-93

⁸⁷⁷ У Декларацији права човека и грађанина из 1789. године говори се о слободи мишљења и изражавања, али не и о слободи удруживања. Дакле, у формалноправном смислу није постојао правни основ за формирање политичких странака.

⁸⁷⁸ L., Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, London, 1916, p. 105

⁸⁷⁹ М., Диверже, *Увод у политику*, Београд, 1966, стр. 90-91

конзервативце, умерене републиканце (опортунисте) и радикале,⁸⁸⁰ а то је допринело њиховој доминацији која је започела око 1905. године и трајала све до 1940. године.⁸⁸¹ Наиме, политичко укрупњавање има велики значај за стабилизацију политичке сцене и формирање једног умереног политичког става, али у Француској то још неће бити дуго на виду, јер је и IV Републику карактеристала шаренолика политичка сцена. С обзиром да је Француска IV Република била тема предходних излагања, једино што поново наглашавамо, је да ни једна партија, није била у могућности да самостално формира владу,⁸⁸² да су на сцени биле шаренолике коалиције, а да је странка која је увек имала одличан резултат по броју освојених гласова (некад и прва по јачини) комунисти, почев од маја 1947., па до краја IV Републике била потпуно искључена из учешћа у извршној власти. Тај мултипартијски подсистем, био је саставни део конфликтног политичког система IV Републике. Слабе и нестабилне странке, своје особине преносиле су и на организацију и трајање влада, које су такође биле и нејаке и политички на крхким ногама. Тек по доношењу Устава V Републике 1958.,⁸⁸³ појављују се неки нови обриси на политичкој сцени у виду стабилизације политичких странака и формирање трајнијих коалиција и стварања два најзначајнија политичка блока – деснице и левице. После успеха Шарла де Гола у решавању алжирског проблема, а претходно и доношењем новог Устава који је највећим делом његова заслуга, генералова популарност прелила се и на Унију за нову Републику – UNR, која постаје највећа странка V Републике. Странка после мења име у Унију демократа за Републику – UDR, а 1976. године под лидерском палицом Жака Ширака, странка добија назив: Окупљање за Републику. Порекло Ширакове странке је у голизму, јер су одређене партије као њени политички преци, формиране око харизме

⁸⁸⁰ М., Duverger, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951, p. 321

⁸⁸¹ М., Duverger, *Les partis politiques*, op.cit. p. 415

⁸⁸² Радомир Д. Лукић исправно је приметно да се нестабилност влада може приписати карактеру страначког система, а не захваљујући делатности једне странке. У монографији „Политичке странке“, када је реч о утицају политичких партија на нестабилност влада овај писац је учинио поређење у том смислу између III и IV Републике с једне стране и V Француске Републике с друге стране. Лукић је записао: „Каже се да политичке странке изазивају нестабилност влада, јер их често обарају и тиме онемогућавају да се њиховим устаљивањем обезбеди вођење дугорочне политике. Услед нестабилности влада занемарују се дугорочнији државни интереси, јер више се појачава тежња ка демагогији и привременим решењима итд. – наводи се цео низ недостатака који су познати. На ову критику није тешко одговорити. И опет, ни ово није везано за суштину политичке странке као такве него за поједине странке, или, тачније страначке системе. На примеру саме Француске, који се најчешће наводи, где је за време Треће и нарочито Четврте републике због расцепканог страначког система, с мноштвом малих странака од којих ни једна није сама могла постићи већину, заиста долазило до честог мењања влада услед распада страначких коалиција, у самој тој Француској, с доласком Де Гола, који је успео да оснује странку која је добила чврсту већину, влада је постала стабилна, упркос другим политичким странкама.“ – Р., Д., Лукић, *Политичке странке*, op.cit. стр. 242

⁸⁸³ Стабилизовање политичке сцене у виду смањења броја партија није се десило одмах после доношења Устава од 4. октобра 1958. Наиме на првим изборима за Националну скупштину (одржаним 23. и 30. новембра 1958.) који су по типу изборног система били двокружни већински, појединачно највише мандата освојила је Де Голова Унија за нову Републику – 189 од 466 места у Националној скупштини (у односу на 121 мандата са парламентарних избора из 1951., када је партија предходница Уније за нову Републику – Окупљање француског народа била такође прволасирана у Националној скупштини која је бројала 625 посланика). Све водеће партије IV Републике ушле су у парламент, али сем Националног центра назависних и земљорадника (CNIP) који је остварио најбољи резултат у својој историји (од оснивања 1949.) освојивши 132 мандата, остале странке су добиле знатно мање мандата него на изборима 1956. Комунистичка партија Француске, која је била највећа опозиција уставним решењима из 1958., изгубила је чак 140 мандата у односу на 150, колико је освојила на парламентарним изборима 1956.

Шарла де Гола после његовог другог уласка у политику, који ће бити обележен значајним државним успесима. Познато је, да де Гол није био заљубљеник у партијско организовање, а пре се може рећи у ситну партијску политику. Он је чак сматрао, да су политичке странке нека врста болести на друштвеном организму, па је желео да га историја запамти као некога ко је мало имао и са оснивањем партије, која је подржавала његове политичке идеје. Био је један од критичара, како је то и у српској политичкој социологији примећено, који је сматрао да странке уносе расцеп у друштво и у политички живот. Такво схватање је „један од најважнијих стубова политичке идеологије Де Гола у Француској, који непрекидно оптужује странке за стварање расцепа у француском народу и стално покушава да сузи њихов утицај.“⁸⁸⁴ Међутим, други премијер под Шарлом де Голом и још увек личност која држи рекорд у дужини премијерства у V Републици, Жорж Помпиду, дао је снажан лични печат у формирању чврсте и организоване политичке странке у чијем програму се налазе голистички принципи: снажне егzekутиве, супростављање гломазној бирократији и ограничавању моћи исте. Иако није могло са сигурношћу да се тврди шта ће са деголистима бити после де Гола, партија је успела политички да преброди де Голов силазак са политичке сцене (де Гол је после оставке 1969. године, већ наредне године преминуо), а на месту признатог вође странке и председника Републике де Гола је наследио његов најдуговечнији премијер Жорж Помпиду, а странка је од 1962. године у наредних 12 година била доминантна политичка снага. Због карактера изборног система (апсолутно већински у два круга) странка је 1962. године освојила на пример 31,9% гласова, али чак 48,3% посланичких места, док 1973. године голисти постижу слабији резултат и са 24,2% гласова добијају 37,4% посланичких мандата. Комунисти су од првих послератних избора 1945. године, па све закључно са 1978. године били веома утицајна политичка странка. Тек 1973., а посебно 1978. године комунисти ће препустити друго место на левици, социјалистима, који се на тим изборима скоро да изједначавају са Окупљањем за Републику.⁸⁸⁵ Име овој странци и ипак нешто другачију физиономију у односу на Унију за нову Републику, односно Унију демократа за Републику, дао је Жак Ширак који је први пут постао, први министар за време мандата такође десничарског председника, али који је дошао из редова слабије странке деснице Независних републиканаца, Жискара д'Естена. Ширакова партија имала је променљив успех током 80-их година прошлог века да би на првим и за сада једним пропорционалним изборима за парламент Француске у V Републици, Окупљање за Републику заједно са Унијом за француску демократију, освојила довољно места да се формира прва Влада у V Републици, где премијер и председник нису истог политичко-идеолошког опредељења. Наиме, после избора 1986,⁸⁸⁶ социјалисти председника Митерана освојили су појединачно

⁸⁸⁴ Р., Д., Лукић, *Политичке странке*, Ibid, стр. 242

⁸⁸⁵ Социјалисти Франсоа Митерана на парламентарним изборима 1978., добили у првом кругу 22,58% а Окупљање за Републику Жака Ширака, у том кругу 22,62%. Због укупно бољег резултата деснице у другом кругу избора, социјалисти иако су појединачно у другом кругу освојили највише гласова 22,31%, у Националној скупштини су били трећи по резултату (104 мандата) , иза Окупљања за републику (150 мандата), и Уније за француску демократију (121 мандат) а испред Комунистичке партије Француске (86 мандата) ; www.roi.president.com/legislatives/1978, приступ, 1.07.2016

⁸⁸⁶ Првим и за сада јединим парламентарним изборима у Француској V Републици који су одржани 1986., по пропорционалном систему, предходила је одлука председника Митерана априла 1985., да се уведе овај метод обрачунавања освојених гласова на изборима за Националну скупштину. То је било једно од обећања које је Митеран дао у току председничке кампање 1981. Тада је Митеран истакао да ће обновити систем пропорционалне заступљености на легислативним изборима, као што је то било уобичајено у IV Републици. Француска је већ тада почела да се суочава са изборним успесима Националног фронта (с обзиром да је ова

највише мандата у парламенту, али Окупљање за Републику и Унија за француску демократију, имали су већину што им је дало могућност за формирање кабинета. Митеран је тада именован за премијера Жака Ширака и тако је у Француској дошло до прве кохабитације, која је трајала до превремених парламентарних избора 1988. Окупљање за Републику поново ће бити на власти и дати другог премијера у кохабитацији и то Едуара Баладира који ће на изборима 1995. године бити један од два кандидата ове странке за председника Републике. Тада је у првом кругу тријумфовао, као што је познато бољим познаваоцима француске политичке арене, представник социјалиста (једно време њихов генерални секретар) Лионел Жоспен, али је Жак Ширак и поред одмагања у првом кругу од стране Едуара Баладира који се такође кандидовао, ипак победио и освојио први председнички мандат. На наредним изборима 2002. године за председника Републике (који су били први председнички избори за скраћени мандат од пет година) Жак Ширак јесте био први у првом кругу, али уместо Лионела Жоспена за кога се очекивало да ће му бити противкандидат у другом кругу, на другом месту у првом кругу избио је Жан-Мари Ле Пен, представник ултрадесничарског Националног фронта. Тада се у другом кругу француских председничких избора десило уједињавање свих умерених политичких опција, и на левици и на десници, око председника и председничког кандидата Жака Ширака, па је он тријумфално освојио други председнички мандат. На тим изборима Ширак је добио чак 82,2% гласова наспрам 17,8% оних који су подржали Ле Пена. То је до сада незабележен тријумф једног председника који је обнављао мандат у V Републици. Резултат није толико последица Ширакове популарности, коликог страха и незадовољства Француза екстремном десницом оличеном тада, у ратоборном Жан-Мари Ле Пену. И парламентарни избори који су уследили после председничких, дали су комотну већину Окупљању за Републику, па је Жан-Пјер Рафарен, као члан Окупљања, а претходно веома активан у председничкој кампањи са подршком Шираку, формирао стабилну Владу. Председнички избори одржани 2002. године значајни су и због околности да се Окупљање за Републику Жака Ширака трансформисало у партију ширих оквира с обзиром да је на сцени био процес уједињавања са мањим партијама попут либералдемократа, значајног дела Уније за француску демократију, Радикалном партијом и партијом центра – Народном партијом за француску демократију. Тако је створена нова странка под називом Унија за народни покрет (UMP) као партија десног центра, а чији је први председник био Ален Жипе. У партији је већ по оснивању у првим редовима био амбициозни Никола Саркози који је обављао значајне функције у извршној власти, као на пример министар унутрашњих послова или пак министар финансија и економије. Он се наметнуо, као истински вођа Уније за народни покрет. Очекивао је да се Жак Ширак неће кандидовати

екстремно десна политичка странка, на изборима за Европски парламент у Француској 1984. освојила 11% а на кантоналним изборима марта 1985. добила близу 9% гласова), који је претио да преузме део бирачког тела две водеће групације умерене деснице: Окупљања за Републику и Уније за француску демократију, пре свега одређен проценат Шираковог Окупљања. Опозициона умерена десница (RPR и UDF) оптуживала је Митерана да жели да оснажи Национални фронт у циљу слабљења, њих као републиканске деснице која је била фаворит за победу на изборима према анкетама. Заиста, избори из 1986., применом пропорционалног система омогућили су да Национални фронт добије 35 мандата и за сада први и једини пут има посланичку групу у Националној скупштини. Без обзира на страховања умерене деснице да ће им Национални фронт на пропорционалним изборима одузети део гласова, она је могла да буде задовољна. Окупљање за Републику и Унија за француску демократију добили су 149 односно 127 мандата, наспрам 206 мандата Социјалистичке партије. Тако је коалиција умерених десних снага формирала Владу Француске на челу са Жак Шираком, с обзиром да је председник Митеран узео у обзир политичку реалност – парламентарну већину у Националној скупштини и именован Ширака за првог министра.

за наредни трећи мандат, и такође од формирања Владе Жан Пјер Рафарена, припремао се за наредне председничке изборе 2007. године, на којима је победио уз помоћ ове странке коју се у француском политичком речнику назива и Унија за председничку већину. Парламентарни избори и успех Уније били су последица одржаних председничких избора. Тако је Унија за народни покрет освојила скоро 40% гласова и већину места у Националној скупштини (313 мандата).

Дуго је значајна партија на десници у Француској V Републици била Унија за француску демократију, (UDF), која је по идеолошким усмерењима била ближа центру од Шираковог Окупљања за Републику. Ова партијска групација формирана је 1978. године у виду савеза Републиканске партије и Центра социјалних демократа.⁸⁸⁷ Тако је Унија за француску демократију „успела да створи јединствени савез између либералне, хришћанско-демократске и радикалне струје, и да заузме своје место као други десничарски стуб поред голистичког RPR.“⁸⁸⁸ Лидер Републиканске партије Валери Жискар д'Естен био је трећи председник Француске на основу Устава из 1958. И ова партија је као и Унија за председничку већину настала на сличној основи да би користећи д'Естенову популарност остварила што бољи резултат на парламентарним изборима. Наиме, избори из 1978. године потврдили су да је то била добра идеја, која се исто тако и реализовала. Током 90-их година XX века Унија је наступала у коалицији са Шираковим Окупљањем за Републику. Избори из 1997. године последњи су на којима је ова партија наступила као велика страначка организација у Француској, сличне снаге као Окупљање за Републику. Бирачко тело странке до наредних парламентарних избора 2002. године почело је нагло да се осипа, када је Унија за француску демократију освојила нешто мање од 4% гласова. Унија за француску демократију постала је жртва сопствене лоше процене и јачања умерене деснице око Окупљања за Републику. У жељи да се спречи опадање утицаја партије, оформљена је Нова Унија за француску демократију, чији је лидер постао Франсоа Бајру. Лидер Нове Уније истиче кандидатуру на изборима 2002. године, али осваја свега 7% гласова (додуше нешто боље него странка на парламентарним изборима). Пет година касније, Бајру формира нову партију – Демократски покрет, међутим, партија не остаје јединствена јер из ње излазе чланови који су посланици и оснивају Нови центар, који је подржао Саркозија на председничким изборима. Година 2007. може се означити као датум краја Уније за француску демократију. Више од две деценије јака партија деснице на француској политичкој сцени престала је да постоји, потпуно се интегришући у Демократски покрет. Овакве трансформације и грчевита политичка борба Бајруа и његових присталица нису помогле партији. Странка је горе прошла на јунским парламентарним изборима 2007. у односу на претходне, 2002. године. Такав пад партије 2007, тешко се могао наслутити, с обзиром да су се председнички избори из исте године (априлско-мајски) могли означити јачањем Уније за француску демократију, с обзиром да је њихов кандидат Бајру освојио скоро 19% гласова. Ипак, то је било недовољно да буде противкандидат Саркозију у другом изборном кругу. Утицај ове партије што се тиче њене процентуалне заступљености у бирачком телу временом је даље наставио да опада, што су показали председнички избори 2012. када је Бајру освојио скромних 9% и тек пето место у првом кругу иза Марин Ле Пен испред Националног фронта (трећепласирана

⁸⁸⁷ Центар социјалних демократа наследник је некадашњег Народног републиканског покрета из IV Републике и још неколико мањих политичких групација

⁸⁸⁸ N., Sauger, *The UDF in the 1990s: the break-up of party confederation*, in: *The French party system*, (edited by J., Evans,) Manchester University Press, Manchester and New York, 2003, p.107

кандидаткиња) и Жан-Лук Меланшона (Mélanchon) фаворита Левог фронта (кандидата који је заузео четврто место у првом кругу председничких избора).

Најзначајнија снага међу екстремним политичким опцијама у Француској налази се на десници у лику партијске формације зване Национални фронт, који је ушао у пету деценију своје политичке егзистенције, с обзиром да је основан 1972. године од стране Жан – Мари Ле Пена који је дуго година, тачније све до 2011. године, био неприкосновени вођа Националног фронта и чак пет пута председнички кандидат ове странке на изборима за шефа државе. Прекретница у снажењу ове политичке опције наступила је 1988. године на председничким изборима када је Ле Пен освојио нешто преко 14% гласова заузевши тако четврту позицију по јачини међу француским партијама. „По свом идејном или идеолошколом профилу, ова партија припада некој врсти конзервативно – либералне партијске формације. Она заступа либералну економију и ауторитарну антилибералну политику. Њена платформа подржава смртну казну, оштре казне за све врсте девијантности, хијерархијско и органско устројство друштва, очување и продужење ауторитарне традиције и национализам који се приближава расизму. Оштро критикује ерозију традиционалног морала, слабљење јавног поретка, велику државу и бирократију.“⁸⁸⁹ Током 90-их година XX века изборни успех Националног фронта био је нешто слабији у односу на поменути 1988. годину, али свакако највеће изненађење су председнички избори из 2002. године када је Ле Пен скоро стао раме уз раме по снази са председником Републике Жаком Шираком, који се кандидовао за други мандат.⁸⁹⁰ Национални фронт је у новој фази свог политичког развитака од када се на његовом челу налази Марин ле Пен, са умеренијом реториком у односу на оца Жан-Мари ле Пена што се видело и по резултату на председничким изборима 2012., када је Национални фронт освојио треће место и најбољи резултата у историји ове партије.

На левици посебно од победе Франсоа Митерана на председничким изборима 1981. године у V Републици је најјача Социјалистичка партија.⁸⁹¹ „Својом стогодишњом

⁸⁸⁹ V., Vasović, *Savremene demokratije I*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 538

⁸⁹⁰ На тим изненађујућим председничким изборима из 2002. године, Ле Пен је ушао у други круг пласиравши се испред премијера Лионела Жоспена с обзиром да је он добио 16,9% гласова наспрам Жоспенових 16,2%.

⁸⁹¹ Раних 90-их Социјалистичка партија покушала је да реконструише и себе и француски партијски систем. Реконструкција није успела двоструко, и због спољних разлога, у виду негативних изборних резултата и због интерних разлога – саботаже од стране ривалских фракција. Успех Жоспеновог реструктурирања партије после 1995. дугује много чињеници да интерено, упркос недавним структурним променама, је задржана основна институционална логика која је својевремено била поспешена Митерановом доминацијом у партији, на коју је и Жоспен неизбежно занивао свој положај. Осим тога, слична стратешка визија, која је једном инспирисала савез левике (*union de gauche*) укореењена је у „институционалном цементу“ правила игре француског партијског система, а била је виђена од стране Жоспена као *sine qua non* политичког успеха на коју је ослоњен политички успех плуралне левике (*gauche plurielle*). Плурална левица била је плод како Жоспенове интерне хегемоније, и поновног успостављања превласти Социјалистичке партије на левици. – V., Clift, *PS intra-party politics and party system change*, in: *The French party system*, (edited by J., Evans.) Manchester University Press, Manchester and New York, 2003, p. 54. Ова анализа коју је дао Бен Клиф (Clift) делом се односи на управљање Социјалистичком партијом од стране Лионела Жоспена, који је други вођа странке после Франсоа Митерана, који је самостално успео да се избаци у први план као вођа леве коалиције која је руководила француском Владом (Влада Плуралне – колоритне левике: социјалисти, комунисти, леви радикали, зелени и Грађански покрет) од 1997. до 2002. и био њен премијер. Међутим пораз на изборима – и председничким и парламентарним није социјалисте почев од 2002. нагнао на захтеве за изборном реформом у правцу поновног установљавања пропорционалног изборног система. Такав тип обрачунавања гласова би социјалисте у будућим победама на парламентарним изборима (а били су у опозицији када је реч о

историјом (основана је 1905. године), Социјалистичка партија показује да спада међу старије партије. Сасвим је разумљиво да је у таквом временском распону она доживљавала велике и значајне промене. У послератном периоду у партији је постојало неколико група које је било тешко ускладити и велики број мањих или већих партија је претендовало да има назив социјалистички. У свом деловању, нарочито пре Првог светског рата, ова партија је често правила коалиције са центристичким партијама. Могло би се рећи да је своје друго рађање она доживела преко уједињавање раније Социјалистичке партије SFIO (што је значило Француска секција радничке, односно Друге интернационале) и неких других социјалистичких клубова. Ширење партије је настављено и после тога, тако да су бројне скупине просоцијалистички орјентисаних политичких посленика настале на конгресу уједињења 1971. и формирале Социјалистичку партију на челу са Франсоа Митераном. На скали политичке моћи ова партија је заузимала различите позиције, али никад није падала на дно лествице или испадала из политичке игре ... и како то обично бива, доласком на власт 1981. године Социјалистичка партија почиње процес дерадикализације. У почетку, она је пројектовала низ реформи у складу са радикалним социјализмом, од национализације великог броја приватних индустријских предузећа до банака, али већ 1984. године радикализам попушта. За кратко време и социјалистичка власт се приклања капиталистичким вредностима и оквирима. Оно што су немачки социјалдемократи урадили Бад – Годесбершким програмом 1959. године, француски социјалисти су то урадили током 1980-их. Реформизам је постао партијски кредо социјалиста. И када је поново дошла на власт 1988. године социјалистичка влада наставља програм денационализације и ограничава државни економски дириџизам и интервенционизам. Тиме и социјалисти улазе у фазу и стање конвергенције, односно приближавања конзервативцима. То је за собом повукло и промене у реторици тако да је из речника ишчезла кованица „монополистички капитализам“. Ове поделе и различите интерпретације код социјалиста су великим делом изазиване или узроковане још и различитим односима појединих групација према комунистима. Ту су биле две основне формације. Једна, више доктринарна, која је инсистирала на чистоти социјалистичке доктрине и одбијала сарадњу са средњим слојевима; друга више прагматска, окренута вредностима слободе и кооперативности.⁸⁹²

Прагматска опција је превагнула унутар Социјалистичке партије Француске. После 23 године у опозицији Франсоа Митеран је први лидер социјалиста (), који је успео да постане председник V Француске Републике и једини председник у историји Француске који је обављао ту дужност у два пуна седмогодишња мандата. За време његовог председништва од седам премијера, пет је дошло из редова Социјалистичке партије. По много чему он је вероватно најуспешнији лидер социјалиста у XX веку. После силаска Митерана са председничке функције и доласка Ширака на чело Француске, социјалисти су кратко били у опозицији, свега две године, да би 1997. године победили на парламентарним изборима, чиме је њихов лидер Лионел Жоспен постао премијер у најдужем, трећем по реду и за сада последњем кохабитационом периоду од пет година. Социјалисти су од 2002. до 2012. године били у опозицији, и у односу на председничку, и у односу на премијерску функцију. Година 2012., може се означити као година њиховог

парламентарној већини 10 година од 2002. – 2012., односно кад се говори о председничкој већини 17 година, тј. од 1995. до 2012.) које би биле победе релативне већине приморао да обавезно улазе у коалиционе аранжмане са зеленима, комунистима, а не само са њима најближом Радикалном партијом левике.

⁸⁹² V., Vasović, *Savremene demokratije I*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 542

тријумфалног повратка као водеће странке француске партијске арене, када је прво Франсоа Оланд победио на председничким изборима, а реприза се исте године десила и на парламентарним.

Друга по снази партија левице (ако се узима број освојених гласова а не број мандата)⁸⁹³ данас у Француској је Комунистичка партија,⁸⁹⁴ која је у претходној Републици била највећа и најчвршће организована странка. Међутим, доношењем Устава Француске од 1958. установљавањем већинског изборног система и заостравањем односа између истока и запада, такорећи од почетка хладноратовског времена, рејтинг ове странке је стално опадао.⁸⁹⁵ „Од некадашњих 25% гласова она је у новије време пала на мање од 5% гласова. Интересантан је и значајан не толико податак да је 1997. године добила мање од 10% од бирачке популације у националним размерама, колико чињеница да је свега 12% радничке класе и 75% оних који су испод 24 године гласало за комунисте. Између 1979. и 1987. године партија је изгубила око 40% свога чланства.“⁸⁹⁶ Комунисти у Француској нису успели да се поново наметну као јака снага на левици и да преотму победнички барјак социјалистима. Опадање утицаја комуниста почело је што се тиче парламентарне снаге 1978., као што је речено на изборима за Националну скупштину. „У септембру 1977. године преговори за ажурирање Заједничког програма (између Комунистичке партије и Социјалистичке партије – напомена М.Р.) су пропали и савез је формално завршен. Као и у прошлости, Комунистичка партија је желела да заједно (са социјалистима) успостави домаћу чврсту линију међународне солидарности са СССР У развоју партијског система, 1978., била је година у којој је улога доминантне странке на левој страни прешла са Комунистичке партије на Социјалистичку партију.“⁸⁹⁷

Од левичара треба поменути и Зелене који су у успону на политичкој сцени. Зелени су на парламентарним изборима 2012, по броју посланичких места били пласирани као трећа снага Француске, иза социјалиста као првих и Уније за народни покрет, која је на другом месту.

„Партијско шаренило на француској политичкој сцени ипак је изнедрило два политичка блока, леви и десни, који се смеђују на власти чиме се донекле приближавају енглеском партијском систему. Међутим, ти блокови су састављени од различитих партија, те су померања увек могућа. Непредвиђени чинилац је Национални фронт који се „угурао“ међу ова два блока, али је неспорно да је француска партијска сцена данас доста стабилнија него што је то била у Трећој и Четвртој републици.“⁸⁹⁸ Странацка сцена

⁸⁹³ Због двокружног већинског изборног система за парламентарне изборе, комунисти иако боље позиционирани по броју бирача на изборима 2012., у односу на еколоисте, а посебно Радикалну партију левице имају мање парламентарних мандата.

⁸⁹⁴ Комунистичка партија Француске почев од европских парламентарних избора 2009., године наступа у предизборном коалиционом савезу под називом Леви фронт, где су водећа снага управо они – комунисти. Мања чланица овог савеза је Партија левице, настала почетком 2009., изласком неколико чланова левог крила из Социјалистичке партије, који су били предвођени Жан-Лук Меланшоном.

⁸⁹⁵ Дobar су пример председнички избори. Наиме од 1981. до 2012., током шест изборних циклуса, комунисти су само 1981. и 2012. освојили резултат којим се могу подичити и четврту позицију међу кандидатима за председника. Додуше на изборима 2012., комунисти су наступали у оквиру предизборног блока Леви фронт, а заједнички кандидат за шефа државе није био члан Комунистичке партије Француске, већ представник мање чланице савеза – Партије левице, Жан-Лук Меланшон.

⁸⁹⁶ V., Vasović, op. cit. str. 544

⁸⁹⁷ D., S., Bell, *The French Communist Party: from revolution to reform*, in: *The French party system*, (edited by J., Evans,) Manchester University Press, Manchester and New York, 2003, p.35

⁸⁹⁸ Д., Тадић, op. cit. стр. 158

данашње Француске је вишепартијска, али подељена као што је речено у два блока. То је карактеристика и неких других земаља западне па и источне Европе. И у Француској као и у Немачкој две су водеће партије, једна на десници, друга на левици. На десници је поменута Унија за народни покрет која од 2015. године носи назив Републиканци, а на левици је водећа социјалистичка партија (владајућа од 2012. године). Како наводи Најдан Пашић у Француској је политичка структура била таква да су се оне „до доласка Де Гола на власт могле сврстати у отприлике 8 основних група, почињући од комуниста, с једне стране, па до пуџадиста и фашиста, с друге.“⁸⁹⁹

Данас је Француска подељена на онолико изборних једица, односно округа који су у Националној скупштини заступљени са по једним послаником. С обзиром да је у Француској на снази изборни закон већинског типа, у првом кругу бивају изабрани они кандидати који су освојили апсолутну већину гласова. Права трка, односно одлучујуће је друго полувреме тј. други круг парламентарних избора, када је избор сужен на два или три првопласирана кандидата из првог круга. Тада је за победу довољна релативна већина. Изборни систем утиче на формирање коалиција после првог круга, када се партије чији кандидати нису освојили довољан број гласова, удружују са партијама чији су кандидати освојили највећи број гласова. Француска политичка традиција је таква, да је и даље присутно веровање у идеале и удаљеност од компромиса у односу на конкурентску и идеолошки супростављену партију. Други круг парламентарних избора у овој земљи даје допринос установљавању вишепартијског система, јер сродне партије подржавају једна другу па ће социјалисти свакако препоручити својим гласачима да пре подрже комунистичког кандидата за посланика или неке мање левичарске партије, него што ће дати подршку Саркозијевим републиканцима, односно Демократском покрету Франсоа Бајруа. Тиме и мање странке улазе у парламент што не угрожава доминацију две водеће странке на левици, односно десници, да из њиховог чланства буде регрутован кандидат за новог премијера. У вишепартијском систему политичка одговорност владе је израженија него што је то у двопартијском систему у односу на политичке партије. Политички живот III и IV Француске Републике означен је као владавина разних коалиција које су се смењивале на власти без избора у току једне легислатуре. Судбина коалиције је често зависила од хира само једног, поднекад и најмањег коалиционог партнера. Тако је влада поред одговорности пред опозицијом некада зависила и од најмање партије чланице владајуће коалиције. Чини нам се да је некад та одговорност била најизраженија управо пред слабијим коалиционим партијама, а не пред најјачом странком која је давала моћ коалицији да влада. Природа коалиционе владе је таква да се у њој највећи утицај осећа од стране највеће партије. Мање чланице коалиције политички се осећају нелагодно, а може се десити и критика на рачун владе и поред тога што оне саме у њој партиципирају. Слабије партије изражавајући незадовољство својим статусом у коалицији некад могу да постану жешћи критичари од саме опозиције. Различити компромиси и политичке нагодбе су услов опстанка владе. Ако су компромиси непринципијелни, влада је политички све више на нестабилним ногама. Политичка партија која је чланица владајуће коалиционе групације и саме владе може да уцењује своје partnere, да би исходвала боље политичке концесије за себе. Премијер и влада имају свакако границе стрпљеља према мањој странци у коалицији и уместо пристанка на уцене у вишепартијским системима некад су спремни да иду на нове изборе. Међутим, у Француској почев од 1958, се до сада није десио случај пада владе и оставке премијера због односа унутар коалиције која подржава владу, с

⁸⁹⁹ N., Pašić, *Uporedni politički sistemi*, Institut za političke studije FPN, Beograd, 1981, str. 140

обзиром да је доминација главне леве, односно десне партије у влади у последњих 20 година била таква да су оне понекад и саме могле да владају без помоћи коалиционих партнера. Више од две деценије после престанка IV Републике и даље су се осећали утицаји вишاپартијског система, да чак када је једна партија сама коначно освојила апсолутну већину у Националној скупштини као што је то био случај са Социјалистичком партијом 1981. године, дошло је до образовања коалиционе Владе социјалиста и комуниста. То је кабинет на чијем челу је био социјалист Пјер Моро, а та Влада као да је била нека врста политичке последице предходних коалиција између социјалиста и комуниста, што пред председничке, што пред парламентарне изборе. Социјалисти су вероватно желели да шири блок леве преузме одговорност за управљање земљом, па су због тога позвали у Владу комунисте. Занимљиво је приметити да су комунисти партиципирани у Влади када су на изборима 1981. године добили најмање гласова у периоду после II светског рата, а на пример у IV Републици када су били појединачно најјача странка, (сем прве две године, 1946-1947) нису учествовали у извршној власти. Изгледа да су комунисти после 1981. године коначно политици пришли на прагматичнији начин у односу на прошла времена, јер није циљ једне партије да вечито остане у опозицији, већ да после избора направи плодотворан компромис са програмски блиском, а јачом партијом од себе и да чини део извршне власти.

Француску V Републику карактерише у анализи њеног партијског система јасно профилисање два политичка блока – десног и левог, који су до сада успевали увек да одрже стабилност Владе без могућности да опозиција Влади изгласа неповерење, сем случаја из 1962. Превремени избори били су пре жеља политичара на власти путем распуштања скупштине, а не као последица деловања опозиције. Такав је случај био 1997. године када је Жак Ширак по савету свог премијера Алена Жипеа, пре времена распустио Националну скупштину и изазвао парламентарне изборе, на којима је десница изгубила.

Стабилизацији политичких прилика у Француској допринела је и снажна уставна, али посебно политичка позиција шефа државе⁹⁰⁰ чија не само уставна овлашћења, већ политичка моћ последично исходују остваривање политичке одговорности Владе и пред председником Републике, који је скоро увек признати вођа једне од две водеће странке у земљи, па је Влада због тога одговорна и пред том партијом у фактичком смислу. Најчешће је то и најјача партија у Влади или евентуално партија која учествује у Влади.⁹⁰¹

⁹⁰⁰ На примеру председника V Француске Републике, исправно примећује професор Ирена Пејић да је „у правној и политичкој теорији развијен став да ојачана власт шефа државе произилази из „кумулятивног ефекта“ уставног положаја шефа државе: комбинацијом непосредне легитимације, коју добија на изборима, са правом да именује првог министра и да распусти парламент. Већински изборни систем, који се примењује у председничким изборима, допушта председнику да „развија реална надања“ да ће након распуштања парламента (било редовним протеклом мандата, било актом о распуштању) обезбедити „своју“ жељену парламентарну већину. Зато се у новијој француској литератури јавља гледиште да председника више не треба означавати као „неутралног арбитра“, у смислу у коме су то истицали класици правне и политичке теорије. Уместо тога Ж. Ведел (G.Vedel) сматра да се од 1958. године може говорити о шефу државе који је „одлучујући чинилац“ егзекутиве и носилац власти одлучивања. Он је постављен у сам врх владајућих ауторитета, нарочито онда када се појављује као лидер владине, тј. парламентарне већине и као лидер већине у бирачком телу. У условима кохабитације председник заузима другачију позицију: он се налази у улози шефа државе и лидера опозиције, припремајући се за кандидатуру која би му обезбедила пун ауторитет.“ - И., Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 149-150

⁹⁰¹ Само је Валери Жискаар д'Естен као председник V Републике био политичар који је у свом седмогодишњем мандату, као шеф државе долазио из странке која није била најјача партија владајуће

Тако се одговорност Владе пред том партијом, јавља у два правца. Први је да Влада зависи од подршке владајуће партије пре свега, а други правац зависи од политичке наклоности шефа државе који има контролу над владајућом партијом, као по правилу њен неспорни ауторитет. Политички је деликатнија ситуација када шеф државе, не долази из партије која учествује у Влади. Тада је реч о појави кохабитације. Влада у Француској онда одговара како пред партијама које улазе у састав парламентарне већине која Владу подржава, тако и пред партијом чији је вођа шеф државе и која је тада (до сада је то било правило) водећа опозициона снага у парламенту и друштву. Појачана одговорност Владе пред опозицијом у периоду кохабитације, последица је што је она одговорна и пред носиоцем најзначајније државне функције који тада потиче из редова опозиције. Овај компликовани однос је специфичност француског полупредседничког система. Прва двогодишња кохабитација на релацији Митаран – Ширак (председник – премијер) имала је елементе политичког конфликта у себи, а премијеру је сигурно у таквој ситуацији било отежано деловање с обзиром да је у односу на политику коју је пропагирао имао не само опозицију у парламенту, већ опозицију и у лику председника Републике. Без обзира на то, само на први поглед парадоксално делује, да премијер у кохабитацији има већи маневарски простор за вођење унутрашње политике, и већу политичку препознатљивост него у такозваним најдужим некохабитационим периодима. Сам Ширак који је био премијер у првој кохабитацији, доживео је да буде председник у трећој кохабитацији и то најдуже, током пет година његовог седмогодишњег мандата. Без обзира на већ постављена правила игре из претходне две кохабитације, јасну расподелу улогу између председника и премијера, француској јавности се овај институционални склоп није свидео па је на изборима 2002. године за Националну скупштину победила групација која подржава председника Републике, а не премијера. Французи су и на парламентарним изборима 2007., односно 2012. године који су уследили после председничких, посредно изразили став против кохабитације, односно за постојање политичке одговорности Владе преваходно према председнику Републике и партији или партијама које формирају владину већину, а не кроз сложен систем политичке одговорности који карактерише политичко сустанарство. Пре него што буде указано на аспекте изборног система указујемо на мишљење у теорији да „постоје четири фактора који имају ефекат на партијски систем: изборни систем, различити регионални идентитети, политичка култура и традиција, и поларизација по појединим питањима. Најдуже током Пете Републике, Француска је имала дво-балотни систем за легислативне изборе. У теорији се такав систем види као дискриминаторски – он је усмерен против мањих странака и екстремистичких партија, и заиста одређене мање партије су константно спречене од освајања било којег места или броја посланичких места који је пропорционалан њиховим гласовима ... Различити регионални шаблони гласања, често повезани са снажним локалним идентитетима такође обликују партијски систем. Радничка класа у околини Париза и на северу земље традиционално гласа за комунисте. Супростављајући се националном тренду да рурални бирачи подржавају конзервативне странке, рурални југо-запад

(десничарске) коалиције, а следствено томе ни најснажнија странка партијског система. За Жискара и његовог другог по реду првог министра Рејмона Бара, ситуација се политички поправила после одржаних парламентарних избора 1978., јер је Унија за француску демократију процентуално била тако рећи раме уз раме са првопласираним Окупљањем за Републику и другопласираном Социјалистичком партијом. Такви резултати су ипак оснажили легитимност одлуке д'Естена да после скупштинских избора повери мандат Бару, иако је Окупљање за Републику у шестој легислатури V Републике, имало 150 мандата, наспрам 121 мандат са колико је располагала Унија за француску демократију.

Француске у претежном делу послератног периода гласао је за социјалисте ... Политичка култура и политичка традиција формирају трећи фактор који обликује партијске системе. Једна значајна карактеристика француске политичке културе је тенденција да се персонализује политика и фракционализам у странкама који је базиран на јакој подршци лидеру за разлику од оног који постоји у британским партијама. Због тога тенденција ка поделама је већа. Много левих центриста је напустило деголистичку странку крајем 1960-их и почетком 1970-их да подрже интелегентног младог технократу, бившег водећег деголистичког политичара (Жискар д'Естена). МДС – Грађански покрет (левичарски републикански националисти, које је предводио Жан-Пјер Шевенман) који је прекинуо везе (издвојио се – подвукао М.Р.) са Социјалистичком партијом раних 1990-их. Друга важна карактеристика француске политичке културе јесте њена чврсто укоревана екстремистичка политичка традиција, уврежена у јаким интелектуалним покретима, на обе стране, десници и левици, што је допринело порасту и опстанку Националног фронта, Комунистичке партије Француске, и осталим ултра левим партијама којима предстоји да се изборе за репрезентацију у Националној скупштини, али су освојиле места у Европском парламенту и неком регионалним скупштинама где се гласање одвија на основу пропорционалне репрезентације. Радикална традиција са коренима који датирају у време стварања Треће Републике 1870., остала је у малим партијама десног и левог центра, које су освајале посланичка места у савезу са партијама чланицама UDF, односно социјалистима. Као и у већини европских земаља, поларизација грубо на лево – десни идеолошки спектар обликовала је француски партијски систем у Петој Републици. Међутим, ово представља драматичну промену у односу на Четврту Републику када су се политичке партије поларизовале и идеолошки и по спремности да подрже постојање Четврте Републике, која је имала већу политичку испуштеност. Деголисти и комунисти су били опозиција режиму и одбијали су да партиципирају у владама, док су социјалисти (у то време SFIO) и Mouvement Républicain Populaire – Народни републикански покрет (хришћански демократи) били за режим. С тога су креиране нестабилне владине коалиције које су се састојале од политичких странака и политичара са веома различитим – често дијаметрално супротним поводом питања редистрибуције правде и државне својине. У почетку током Пете Републике, партије су поларизоване на подршци или опозицији Уставу и институцијама нове Републике. Ово отприлике одговара лево – десним расцепима, тако су социјалисти и комунисти били против институционалног аранжмана Пете Републике. Међутим Де Гол је успео да привуче многе лево опредељене бираче и његова странка UNR (Унија за Нову Републику) је постала прва catch – all партија, која је привлачила гласаче из целог политичког спектра (с неколико пажње вредних изузетака) и прва је освојила већину у Националној скупштини. Нако Де Голове оставке и смрти, неоголистичка партија се трансформисала у више традиционално конзервативну странку (која је још и кратко заговарала либералну економску политику средином 1980-их) и лево – десна поларизација је ојачана. Президентијализација изборне политике допринела је биполаризацији. Од 1974. до 1995. године, у другом кругу председничких избора учествовао је социјалиста и десничарски кандидат (RPR или UDF). У скорије време питање Европе је постало знатно истуреније у француској партијској политици.⁹⁰²

⁹⁰² D., Howarth, G., Varouxakis, *Contemporary France, An Introduction to French Politics and Society*, Routledge – Taylor & Francis Group, London and New York, 2014, pp.75-77

III.2.14. О изборном систему Француске V Републике

Тип изборног система свакако да има утицај на политичке прилике у једној земљи. Он може да утиче и стабилизује на могућност лакшег формирања владе и њеног трајања, као и у супротном смеру, да је владу тешко саставити, због високе фрагментираности страначког система, а и кад се на почетку легислатурног периода изгласа састав владе на челу са премијером, не мора да значи да ће век њеног трајања бити колико и дужина парламентарног мандата. За већински модел изборног система кореспондирају чињенице у вези са већом стабилношћу влада и укрупњеном страначком сценом – мањи број политичких партија су релевантни политички играчи. Исто тако за већински систем може се везати, изборна неправда, јер су највеће политичке групације надпредстављене, а мање странке (које би да је на снази пропорционални изборни систем, биле релевантни политички субјекти) су подпрестављене, а може се чак десити да не уђу у парламент. Пропорционални систем са собом доноси праведнију расподелу мандата, поготово када акти који уводе овакав метод обрачунавања гласова прописују низак изборни праг. Међутим повећавајући број партија (или предизборних коалиција које у саставу имају бар две странке) пропорционални систем примењен на изборима за националне парламенте, може за последицу да има дуге и некада неплодотворне преговоре о формирању влада или формирање непринципијелних постизборних коалиција које су постављене на стакленим ногама а колективни део извршне власти – влада, кабинет, министарски савет, често пута не преживљава пун мандат, што доводи до образовања новог кабинета или превремених парламентарних избора. У својој парламентарној историји у предходне две републике (и док је на власти била провизорна Влада у послератно ослобођеној Француској од 1944-1946) Француска је у периоду од 1871. (када су одржани први парламентарни избори у III Републици) до 1956. (када су одржани последњи парламентарни избори у IV Републици) имала искуство и са већинским изборним системом у најдужем времену III Републике односно пропорционалним у IV Републици. Једна битна заједничка црта или политичка последица (ефекат изборних закона) у обе републике била је висока фрагментација страначког система а то је даље реперкутовало немогућност једне странке или коалиције странака да образују стабилну Владу која ће истрајати пун парламентарни мандат. У V Републици владе су стабилније а на снази је већински изборни систем и за председничке и парламентарне изборе (сем у трогодишњем периоду од 1985. до 1988. када је на снази био пропорционални метод обрачунавања гласова бирача добијених на изборима за Националну скупштину). Ова земља „користи верзију двоструког гласања с апсолутном већином у другом кругу (*majority-plurality*) за изборе за скупштину (легислативу) и двокружни већински просте већине у другом кругу (*majority run-off*), верзију на председничким изборима. То значи да је на парламентарним изборима неопходна апсолутна већина у првом (*majority*) или релативна већина у другом кругу (*plurality*).“⁹⁰³ У ствари у Европи „Француска је једина уходана демократија са две изборне рунде за доњи дом.“⁹⁰⁴ Одлучујуће је „друго полувреме“ скупштинске изборне утакмице, с обзиром да је

⁹⁰³ Slaviša Orlović, *Izborni bumerang – Političke posledice izbornih sistema*, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 42

⁹⁰⁴ A., Blais, P., J., Loewen, *The French Electoral System and its Effects*, West European Politics, No.2, March 2009, p. 345

мали број кандидата за посланике који бивају изабрани у првом кругу,⁹⁰⁵ па се одлука доноси у другом, када је довољна и релативна већина за освајање посланичког места у Националној скупштини.⁹⁰⁶ „Логика којом се бирачи руководе приликом гласања своди се на следеће – у првом кругу се бира, у другом одстрањује (*au premier tour on choisit, au deuxième on élimine*).“⁹⁰⁷ У првом кругу за посланика биће изабран само онај кандидат који добије апсолутну већину изашлих бирача, уз испуњеност додатног услова да та апсолутна већина представља четвртину бирача који су уписани у изборној јединици. Ако ни један од кандидата не задовољи потребан услов организује се други круг (политичка пракса указује да је то до сада био најчешћи случај) са кандидатима који су у првом кругу освојили најмање 12,5% гласова. „У Француској је мало примера да једна партија има већину у Националној скупштини (деголисти 1968. и социјалисти 1981). Чешћи је случај грађења стабилних коалиција (леви центар и десни центар), које се лако формирају. У Француској, чињеница да се избори одржавају у два круга производи одређене последице, ефекте и учинке. То тера партије (између два круга) да сарађују и подстиче политику „центризма“, како би се смањиле диспропорционалне тенденције. У другом кругу се обично изражава „стратешки глас“. Између два круга и бирачи и странке и кандидати имају други избор. Могу улазити у рационалне аранжмане уговарања ко ће одустати у чију корист. Ова договарања пригушују идеолошке разлике и усмеравају конкуренцију ка умерености, а странке се принуђују да буду флексибилније и спремне на договор.“⁹⁰⁸ Двокружни (већински) изборни систем, у Француској је највише оштетио Национални фронт (ни једна релевантна странка са националистима не улази у предизборне аранжмане за други изборни круг). Искључење екстремних странака као политичка последица изборних резултата у двокружном систему, у француском случају Националног фронта, може бити посматрано као позитивност, јер олакшава могућност владавине и у кризним тренуцима и стабилност колективног дела егзекутиве. Сам по себи тип изборног система, па и француског двокружног већинског, не обезбеђује у потпуности стабилност владе, али је поспешује. Ефекат успеха победничког кандидата на директним председничким изборима, прелива се и на парламентарне изборе (посебно од уставне промене из 2000. године, када је временски редукован председнички мандат са 7 на 5 година, и када се почев од председничких избора 2002. у истој години одржавају прво председнички па парламентарни избори). Као што се почев од 1965. године одржавају непосредни председнички избори (којих је закључно са 2012., било 9) у два круга, а победник је био познат увек после другог круга, тако и парламентарни у другом кругу обезбеђују већину

⁹⁰⁵ На парламентарним изборима 2012., свега 25 кандидата за посланике испред леве предвођене Социјалистичком партијом (22 социјалистичка посланика победило је у 1. кругу) изабрано је у првој рунди гласања, док је на десници на чијем је кормилу Унија за народни покрет било изабрано тек 11 посланика. Податак наведен према: [www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_LG2012/\(path\)/LG2012//FE.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_LG2012/(path)/LG2012//FE.html); приступ, 15.6.2016

⁹⁰⁶ „Особеност изборног система пете републике огледа се у увођењу функције заменика кандидата за кога се бирачи аутоматски опредељују гласањем за одређеног посланичког кандидата. Овај институт је уведен у жељи да се избегну допунски избори до којих би могло да дође услед уставног правила о неспојивости министарске и посланичке функције, као и у другим случајевима превременог престанка статуса посланика. У складу с тим, сваки кандидат улази у изборну утакмицу заједно са својим евентуалним замеником, тако да бирачи гласају истовремено и за кандидата-посланика (*candidat député*) и за кандидата-заменика (*candidat suppléant*).“ - Т., Marinković, *Izborni sistemi država Evropske unije*, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2002, str. 23

⁹⁰⁷ Т., Marinković, *Izborni sistemi država Evropske unije*, op.cit. str. 22

⁹⁰⁸ Slaviša Orlović, *Izborni bumerang – Političke posledice izbornih sistema*, op.cit.str.43

за формирање Владе Француске. Мале умерене странке (на левици и десници, као и на центру) успевају да се одрже у изборном одмеравању снага великих – социјалиста и (данас) републиканаца – голиста, јер њихови првопласирани кандидати у првом кругу скупштинских избора (којих је наравно мало) добијају подршку од две велике партије у другом кругу и тако улазе у парламент. То и мањим странкама као на пример Радикалној партији левице омогућава да учествује у Влади са социјалистима, односно Радикалној партији да има симболично једно или два места у Влади са Унијом за народни покрет (данашњи Републиканци).

III.2.15. Политички живот Француске V Републике

Вероватно један део чланова Уставне консултативне комисије који је потицао из редова политичког (и интелектуалног) естаблишмента IV Републике није веровао да ће Устав од 1958. године бити дугорочно решење. Данас после скоро 60 година од доношења последњег француског Устава, иако се у теорији често наглашавало да је он конципиран по захтеву и жељама Де Гола, како би што ефикасније деловао у улози шефа државе, створен је погодан институционални оквир и за владавину наредних председника. На почетку сматран да има провизоран карактер ради решавања тада актуелних проблема у француском друштву, Устав V Републике вероватно ће бити најдуговечнији Устав у историји француског конституционализма, бар за нас његове савременике. Његово дуго трајање омогућава уставним правницима и политиколозима, да оцењују и приказују политички живот и доносе судове о правној природи система власти, који је успостављен под овим Уставом. Упознајући се са француским политичким приликама закључак који се из тога намеће је, да политички живот није имао једносмеран и монотон ток, а да је разлог томе успостављен институционални модел који се показао као плодно тло за занимљиву уставну динамику. С тога треба имати на уму широко посматрање политичких процеса, а не само њихових фрагмената, јер истина не би била потпуна, а њена непотпуност доводила би вероватно до погрешних ставова. Политичке институције не функционишу само на основу уставних и законских норми, већ су зависне и од фактора ван устава и ван законских оквира. Због тога опис политичког живота, би требао да да одговоре на питања која су пре свега повезана са природом система власти у овој држави.

Давањем првог места међу државним органима институцији шефа државе у уставном садржају и његова (прилично) значајнија овлашћења у односу на она која је поседовао председник IV Републике, било је јасно да је Устав тако конципиран, да буде на употреби првом носиоцу функције шефа државе – генералу Шарлу де Голу. Ауторитет који је Де Гол поседовао био је први темељ који може да да потпору институцијама и механизмима помоћу којих власт, (а пре свега извршна), у новој политичкој атмосфери треба да функционише. Имајући у виду да су припадници политичке елите, односно вође главних политичких опција у IV Републици биле против успостављања непосредног избора председника Републике, а Де Гол је управо имао такву замисао о долажењу председника на функцију, нашло се једно компромисно решење. Избор је био налик непосредним, с обзиром да је председника бирао проширени изборни колегијум. Тако је већ 21. децембра 1958. године у изборном телу од 81 764 електора чак 77% своје поверење поклонило генералу Де Голу. То је био нови почетак у француској политичкој пракси када је симболично стављена тачка на обичај да се бирају слаби председници, и само од стране

партија представљених у парламенту,⁹⁰⁹ као што је то било у III и IV Републици. „Пријем на који је код француског народа наишао генерал Де Гол, у то време још кандидат алжирских пучиста, представља реакцију француског народа на Четврту републику, онако како је он у својој историји готово увек у сличним приликама реаговао. Разочаран у установе – тражио је излаз у човеку. Све околности компликованог међународног положаја и унутрашњих проблема, које су тада притискале Француску, упућивале су на генерала Де Гола као на таквог човека. Влада генерала Де Гола је Влада великих промена у Француској које су захватиле све облике француског живота. Најупадљивије су промене у уставном поретку и у спољно-политичком положају Француске. Основна карактеристика уставне промене коју је Де Гол извршио огледа се у измењеној дефиницији владавине народне суверености. Уместо владе народа, коју народ врши посредно преко народног представништва, Де Голова формула је заснована на влади личности коју народ бира непосредним гласањем.“⁹¹⁰ Међутим, до непосредног гласања није дошло одмах, па је Де Гол као што смо навели први мандат добио, да тако кажемо, полунепосредним путем. Тек ће на референдуму 1962. године,⁹¹¹ односно у четвртој години Де Головог седмогодишњег мандата, Французи на његову иницијативу гласати за непосредан избор, а Де Гол ће други мандат освојити на изборима 1965. године. Дакле, француске политичке прилике могу да буду анализирание као и сама Де Голова владавина у првом временском раздобљу које траје између 1958. и 1962. године када је водећа политичка тема у Француској била проналажење решења колонијалног проблема, а страначки односи су личили оним из периода IV Републике. Други период наступа после одлучивања на референдуму 1962., када је установљен непосредан избор председника Републике. С обзиром да је Де Гол изабран за последњег председника Владе IV Републике, дакле гласовима посланика Националне скупштине, он је у ту Владу позвао за државне министре, вође политичких странака из легислатуре која је изабрана 1956. године. Имајући у виду да је за промену, односно доношење новог Устава била потребна што шири подршка, Де Гол се држао државнички мудро, управо као добар познавалац односа међу политичким партијама IV Републике и става њихових лидера о институцији шефа државе. „Имајући у виду да ће Де Гол вероватно служити као први председник режима, и бригу дела пропарламентарних чланова Консултативне уставне комисије, да ће генерал моћи да тражи широко тумачење овлашћења шефа државе, Консултативна уставна комисија приморала је Де Гола да се обрати јавности, поводом оног што су сви видели као круцијално питање: односи између председника и премијера. Када је директно питан да ли сматра да председник може да смени премијера, као што има право да га именује, Де Гол је одговорио: „Не! због тога, јер када би тако било, он не би могао да управља ефективно. Премијер је одговоран парламенту, а не шефу државе у ономе што се тиче питања политике ... Председник Републике, инсистирам на томе, је у суштини арбитар који има мисију, без обзира шта да се деси, усклађивања функционисања грана власти.“ Ова изјава и сличне од стране других голиста поприлично је „смирила страхове“ оних који су се плашили „духа председничког режима“ који је вребао иза онога што је

⁹⁰⁹ Иако је међу председницима III Републике свакако било јаким политичким личности они због укорене политичке праксе и поред значајних овлашћења нису могли да доминирају политичким животом.

⁹¹⁰ Lj., Radovanović, *Francuska i De Gol*, *Komunist* br. 2/1964, Beograd, str. 8

⁹¹¹ На референдуму одржаном 28. октобра 1962., Французи су питани да ли желе да председник буде биран директним народним гласањем, уместо од стране електорског колеца. Референдум је успео, с обзиром да је 62,3% бирача дало потврдан одговор на постављено питање.

суштински био парламентарни текст ... Поред сталних брига да ће Де Гол као председник можда добро испословати оставке премијера, већина чланова Консултативне уставне комисије била је убеђена да је Пета Република била „парламентарна по тексту“ и да ће сигурно то бити у пракси после Де Головог силаска са сцене.⁹¹² Овакав став Де Гола може се окарактерисати као политички виспрен, јер није желео да дâ повода својим критичарима, да му је намера успостављање председничког система, односно да жели да концентрише највећи квантум власти у својим рукама. Ипак, Де Гол није порицао своју идеју коју је изнео и пре доношења Устава IV Републике, да извршна власт треба да буде главни мотор политичких институција. После избора за председника Министарског савета IV Републике Де Гол је (поред чланова Владе) дао личан печат својим ауторитетом нормативној активности чији је циљ био свеобухватна реформа француског друштва и државе. То је прво морао да чини под окриљем закона Републике чији је последњи премијер био. „Пошто је нови Устав усвојен, Де Гол више није морао да се ослања на базу Четврте Републике. Његов 92 члан (Устава – напомена М.Р.) био је готов да верификује ауторитет егzekутиве за чим је Де Гол жудео. Он је имао много користи од тога. Два дана након уставног референдума Де Гол је именовано комитет од девет експерата на челу са Жак Руефом, који је требао да иницира, убрзава, и координише економски и финансијски програм којим би биле имплементирани ординансе на основу члана 92. Овлашћења из члана 92 а које је важило до 4. фебруара 1959. служило је као база за 303 ординансе. Два сета од 378 ординанси дотакнули су практично сваку сферу јавне политике. „У неколико дана, сваки поједини индустријалац, пословни човек, најамни радник, фармер, порески обвезник, пацијент, наставник, студент, ученик, станодавац, станар – укратко, свако, апсолутно свако, видео је да се дневни ритам његовог живота мења, путем ординанси на основу члана 92. Можда ниједан законодавни програм није никада толико брзо трансформисао живот Француза.“⁹¹³

После избора на функцију шефа државе, Де Гол је што се и очекивало, за првог премијера V Републике изабрао Мишела Дебреа, главног писца Устава од 1958. године. Де Голов захтев био је да Мишел Дебре моментом свог именовања као и именовањем министара своје Владе не посегне за праксом премијера IV Републике, односно да не репрезентира свој програм Националној скупштини, па она није ни била у прилици да изгласа поверење Дебреу и министрима.⁹¹⁴ Значајна уставна овлашћења која су додељена шефу државе,⁹¹⁵ али пре свега његова улога арбитра,⁹¹⁶ нису била нешто чиме је Де Гол

⁹¹² J., T., S., Keeler, M., A., Schain, *Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France*, in: *Presidential Institutions and Democratic Politics, - Comparing Regional and National Contexts* (edited by K., v., Mettenhein), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997, pp. 89-90

⁹¹³ W., Andrews, *Presidential Government in Gaullist France – A Study of Executive-Legislative Relations 1958-1974*, State University of New York Press, Albany, New York, 1982, p.130

⁹¹⁴ Овакав потез Де Гола који је наишао на одобравање премијера Дебреа додатно је учвршћен Де Головим обраћањем Националној скупштини непуних месец дана по његовом избору за председника Републике, односно 15. јануара 1959. године када је рекао да сматра да ће представничко тело, односно Национална скупштина остати покорна.

⁹¹⁵ Де Гол свакако да није био задовољан значајним положајем првог министра, онако како је то Уставом било регулисано, али то је био компромис на који је Де Гол 1958., морао да пристане.

⁹¹⁶ „Функција државног поглавара као арбитра утврђена у чл. 5. Устава основа је свих председничких овласти. Двојбе о значењу арбитраже отклонит ће R. Janot дефинирајући арбитра као „... особу која одлучује у изузетно тешким случајевима, дакле има самосталне овласти одлучивања у тим случајевима.“ Утемељитељи V.Републике De Gaulle и M. Debré жељели су у чл. 5. предвидјети темељ стварних овласти државног поглавара путем којих ће интервенирати у политички сустав. Усвајање чл. 5. Устава није

могао да се потпуно задовољи. „Његове дугорочне интенције почеле су да се појављују у његовим описима режима током референдумске кампање 1962.“ Председник де Гол је тако у обраћању члановима кабинета 13. септембра 1962. рекао: „Ми смо остали у парламентарном режиму, с обзиром да је парламент задржао своје право да обори Владу, али председник је суштински камен темељац Устава од 1958, главни принцип, ... шеф државе, а не арбитар.“⁹¹⁷ Међутим, члан 5 Устава био је и остао подложен широким тумачењима председника Републике и њихових сарадника све у циљу давања најширег поља политичког деловања шефу државе. Тако је Де Гол желео да буде у центру главних политичких процеса у земљи, и стварно временом је постао кључни актер политичких догађања, главна фигура новог положаја у коме се нашла извршна власт. Он је једноставно постао њена личност број један. Када је Унија за Нову Републику 1959. године у новембру месецу одржала страначку конвенцију, председник Националне скупштине „Шабан-Делмас је истакао да под председничком уставном одговорношћу подразумева оно што назива „Председнички сектор“ а који обухвата одбрану, алжирске, послове Заједнице и спољне послове, ово потпуно неуставно проширење председничких овлашћења било је без изазова у то време, али је нешто касније модификовано. На својој конференцији за штампу од 31. јануара, 1964, председник де Гол је међутим тврдио да постоји чак шире поље председничке власти.“⁹¹⁸

Де Гол је у првим годинама своје председничке владавине желео да докаже, да од њега зависе главне институције система, а не он од њих. И поред захтева скупштинске већине који је упућен Де Голу као шефу државе у марту 1960. године, да на основу члана 29 Устава сазове ванредну седницу законодавног тела, Де Гол се о такав захтев оглушио. Остаје као питање да ли када постоји правно перфектан захтев за сазивањем ванредне седнице парламента, председник може да одбије да сазове законодавно тело у ванредно заседање или другим речима да ли је то дискреционо овлашћење шефа државе дато му на основу члана 30 Устава или је то његова обавеза? „Стога нејасно је да ли члан 30 подразумева да председник „може“ или „мора“ да потпише указ о отварању ванредног заседања ... Слично током периода кохабитације 1986-8, Митеран је претио да неће сазвати ванредно заседање Националне скупштине да би спречио Владу у спровођењу реформи Закона о раду након завршетка редовног заседања 1987. Устав дакле омогућује председнику да успорава законодавство, али само под описаним ситуацијама, које чланови

потакнуло велику расправу у Савјетодавном уставном вијећу. Чланак није привукао занимање чланова Вијећа будући да не садржи нити једину прецизно утврђену власт председника Републике. Међутим, чл. 5. који председнику повјерава опћу мисију бриге за Републику значајнији је од свих осталих који садрже изричито наведене власти државног поглавара. Сви председници V. Републике оправдат ће своје уплитање у политички сустав позивом на чл. 5. Устава, а не на неку прецизно утврђену власт. Тако и F. Mitterrand предлажући „референдум о референдуму“ 12. 1984. липња износи: „Као председник Републике имам пријекно потребну задаћу очувања, у свим приликама, националног јединства, поштовања Устава, дјеловања јавних власти и државног континуитета.“

„Данас смо свједоци постхумног успјеха уставних тумачења идеје о државном поглавару као арбитру утемељитеља V. Републике.“ - В., Tomljanović, *Državni poglavar kao demokratski arbitar – od ideje do polupredsjedničkog sustava V. Republike*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br.46/1996 str.102-103

⁹¹⁷ W., Andrews, *Presidential Government in Gaullist France – A Study of Executive-Legislative Relations 1958-1974*, op.cit.p. 25

⁹¹⁸ D., Pickles, *The Fifth French Republic – Institutions and politics*, Methuen & Co LTD, London, 1965, p.75

Националне скупштине могу обично да избегну.⁹¹⁹ Ставови су поводом овог Де Головог потеза били опречни, од одобравања до оспоравања.

Ипак, политичка и стручна јавност се много више узбуркала око примене члана 16 Устава, којим се председник овлашћује на предузимање ванредних мера. Де Гол је први председник у уставној историји почев од 1958. године који је предузео ванредне мере на основу члана 16. То је био одговор на војни пуч у Алжиру који је избио 21. априла 1961., а Де Гол је своја овлашћења активирао два дана касније. Војна побуна у најзначајнијем француском прекоморском поседу на тежак и непосредан начин угрозила је институције Републике и тиме је био испуњен први услов за примену ванредних прерогатива шефа државе. Други услов за примену члан 16, а то је да новонастале околности прекидају редовно функционисање јавних власти, није био испуњен. Имајући у виду такав стицај околности, Де Гол председнички активизам био је упитан са становишта уставности, с обзиром да основни закон Француске, њен највиши правни акт, захтева кумулативно испуњене оба услова. Де Голови потези су додатно били под знаком питања са становишта поштовања Устава, јер је примена ванредних овлашћења продужена и после престанка војне побуне,⁹²⁰ којом се на тежак и непосредан начин угрожавају институције Републике. Дакле, и први услов за примену члана 16 је отпао, али је са применом ове одребе Устава настављено. Војни пуч који су покренула четири генерала француске војске у намери да спрече сецесију Алжира је после два дана угушен, дакле 25. априла, а ванредно стање је трајало дуже од четири месеца, односно укинута је 29. септембра 1961. године. Анализа уставног текста поводом примене члана 16., јасно говори да је Де Гол злоупотребио ванредна овлашћења, јер су убрзо престали разлози за ванредно стање, с обзиром да више није било тешког и непосредног угрожавања институција Републике, а поготово се нису десиле околности које су прекинуле редовно функционисање јавних власти. Изгледа да је Де Гол желео, да се ситуација на узаврлом терену у Алжиру подведе потпуно под контролу извршне власти у метрополи, како евентуално не би дошло до могуће нове побуне. Да би та контрола била ефикасна било је потребно донети одлуке на основу члана 16 Устава. Биљана Томљановић износи податак да је донето 26 одлука којима није измењен Устав али да је највише била спорна Одлука од 26. априла 1961. Том одлуком обустављена је од примене одредба члан 64 став 4 Устава којом се регулише сталност судијске функције.⁹²¹ „Супротно стајалишту доктрине, мјере подузете на основу чл.16. Устава остале су на снази након доношења Одлуке о престанку важности чл.16. Устава од 29.09.1961. Предсједник Републике тада одлучује да ће његове одлуке о опасном стању, о именовању судца у алжирским департманима, притвору, казненом поступку и овластима Високог војног суда остати на снази до 15.7.1962.⁹²²... Од двадесет и

⁹¹⁹ J., Huber, *Rationalizing parliament – Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p.27

⁹²⁰ У литератури се наводи да члан 16 став 3 Устава Француске којим се регулише да мере које се предузимају у току ванредног стања „морају бити надахнуте жељом да се уставним јавним властима у најкраћем року обезбеде средства за обављање њиховог задатка“ у ствари „садржи једну крајње неодређену формулацију“ те да је „вероватно та недовољна прецизност приликом одређивања временског трајања изузетних мера утицала на председника Де Гола да неоправдано продужи њихово коришћење.“ – D., Avramović, *Uvođenje vanrednog stanja*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, magistrarski rad, Novi Sad, 2009, str.93

⁹²¹ Décision du Président de la République du 26 avril 1961., Journal Officiel 27. avril 1961., Судије на дужности у алжирским департманима могли су до 1. маја 1962. године добити ново преименовање.

⁹²² Décision du Président de la République du 29.9. 1961., Journal Officiel, 30.9.1961.

шест одлука чак осам односило се на успоставу и овласти Високог војног суда и Војног суда, пет на казни поступак и притвор, шест на оружане снаге и разрјешавање часничке дужности, а остале на опсадно стање, полицију и тисак. Предсједник Републике је, примјерице, уредбом из нужде успоставио Високи војни суд, одредио његов дјелокруг, састав и поступак,⁹²³ другом одлуком је повећао трајање притвора од пет на петнаест дана.⁹²⁴ Кад предсједник Републике уредбама са законском снагом за вријеме изванредних прилика уређује подручја из дјелокруга Парламента (чл.34.Устава) судбена контрола тих уредби није допуштена, исто као што та контрола није допуштена нити према законима изгласаним у Парламенту.⁹²⁵

Де Гол је желео такође да покаже, да се он и само он пита о „политичком животу и смрти“ Владе.⁹²⁶ Тако је после спроведеног референдума на коме су се грађани изјашњавали о судбини Евијанских споразума, односно признању независности Алжира, затражио од Мишела Дебреа априла 1961., као првог министра да се са тог положаја повуче, односно поднесе оставку.⁹²⁷ Шеф државе по изричитом слову Устава таквим

⁹²³ *Décision du Président de la République du 27 avril 1961.*, Journal Officiel, 28.4. 1961.

⁹²⁴ *Décision du Président de la République du 24 avril 1961.*, Journal Officiel, 24.4. 1961.

⁹²⁵ В., Томљановић, *Положај предсједника Републике у француској V. Republici (1958-1995.) – политичкоинституционални темелји, уставни модел и збиља*, Свеучилиште у Загребу, Правни факултет, докторска дисертација, Загреб, 1997, стр.218-219

⁹²⁶ У теорији се период де Голове владавине од 1958. – 1962., дакле када је још важила одредба Устава да се председник бира од стране проширеног изборног колегијума назива временом либералне диктатуре. Време које је трајало од промене Устава 1962. када је уведен непосредан избор председника Републике па све до ступања на председничку функцију Жискара д'Естена 1974. поједини аутори називају периодом хиперпрезидентијализације. Међутим сматра се да је француски политички систем имао одлике хиперпрезидентијализма и у периоду од 1981. до 1986. Као што се може запазити, хиперпрезидентијалистички стил владавине није практиковао само Шарл де Гол, већ и његов наследник на тој функцији и некадашњи сарадник (шеф његове председничке администрације и премијер) Жорж Помпиду за време свог председничког мандата (1969.-1974.). Свакако је занимљиво мишљење који износе Џон Килер (Keeler) и Мартин Шаин (Shain) да је и петогодишњи период првог седмогодишњег мандата Франсоа Митерана великог критичара уставног склопа V Републике, означен као хиперпрезидентијалистичка владавина. Више о томе: J.,T., S., Keeler, M., A., Schain, *Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France*, in: *Presidential Institutions and Democratic Politics, - Comparing Regional and National Contexts* (edited by K., v., Mettenhein), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997, pp.90-97

⁹²⁷ Дебреов силазак са функције премијера по изричитој жељи председника Де Гола је било његово конклюдентно саглашавање, да систем власти у пракси све више одступа од оригинерног парламентарног модела који је успостављен Уставом од 1958., и чије је главне особине управо Дебре као први министар наглашавао. „Као премијер, Дебре је доследно “клексао“ парламентаристичку позицију. Приликом свог избора, рекао је да Устав из 1958 „установљава режим власти парламентарног типа ... можда, чак, по први пут у неколико генерација. Он је учинио исто у више наврата и недвосмислено у званичном коментару Устава који је објављен пошто је преузео дужност, називајући режим парламентарним а не председничким и да је шеф извршне власти премијер, а не председник Републике. Отприлике у исто време, објаснио је шта подразумева под „парламентарним режимом.“ Он је пред Сенатом прогласио те принципе „аутентичног парламентарног режима“ : 1. Подела одговорности (између егзекутиве и легислативе) је јасно установљена. 2. Парламентарна контрола ради ... изгласавања закона ... изгласавање буџета ... , аутоматска и регуларна питања. 3. Влада је одговорна једном или другом парламентарном дому „ под јасно дефинисаним условима.“ Дебре је дефинисао „парламентарни режим“ и пред Националном скупштином: 1. Слободан карактер избора за Националну скупштину. 2. Тачна и детаљна подела власти између Владе и парламента. 3. Овлашћења националног арбитра, а то је председник Републике. На другом месту је елаборирао потоњу дефиницију набрајајући елементе у тој подели: 1. Влада мора да добије одобрење од парламента за свој програм; Она мора да има поверење парламента. 2. Влада може да буде смењена од парламента. 3. Закони мора да буду донесени од стране парламента. 4. Буџет државе мора да буде изгласан у парламенту. 5. Влада је субјекат контроле од стране парламента кроз период за постављање питања.“ - W., Andrews, *Presidential Government*

овлашћењем не располаже. Мишела Дебреа је подржавала парламентарна већина и француско јавно мњење. И поред тога, он је пристао на захтев који му је испоручио шеф државе. Остаје отворено питање шта би се десило да се Дебре успротивио и да није поднео оставку, с обзиром да је на такво понашање имао право на основу Устава? Сматрамо да би у сваком случају дошло до политичке кризе и да би Де Гол, под условом да остане истрајан у свом захтеву, морао обавити консултације са представницима парламентарне већине, да изгласају неповерење Дебреовој Влади. С друге стране, то би код наредних вршилаца функције председника Владе, створило уверење да не морају да поднесу оставку на захтев председника Републике, јер шефа државе на то не овлашћује уставна норма. После Дебреа за новог председника Владе, именован је Жорж Помпиду. Реч је о личности која никада пре није била изабрана на политичку функцију, „а када је Помпиду постао премијер, његово именовање је узето као прорачуната увреда за парламент, како је Де Гол означавао партијску политику.“⁹²⁸ Дакле нови премијер није био предходно министар, није долазио из редова парламентарца, нити из вођства Уније за Нову Републику, већ са позиције члана Уставног савета, а са предходним професионалним искуством у банкарству.⁹²⁹ Чини нам се да је Де Гол тиме желео да покаже да ће премијеру препустити да се бави оним питањима вођења унутрашње политике, које му он као председник Републике постави у задатак, а да спољна политика, а посебно још увек актуелно Алжирско питање, представља председников резервисани домен. „Највероватније је да је Помпидуово неискуство у политици, оно што је привукло Де Гола,⁹³⁰ „с обзиром да је избор Жоржа Помпидуа значио изнад свега да генерал јасно и недвосмислено декларише, да је он и само он господар.“⁹³¹

Са становишта примене демократских начела у функционисању политичких институција Де Голови поступци могу се осудити, али посматрано са ове временске дистанце његове жеље су биле племените. Имао је намеру да се државна зграда учврсти на стабилним темељима, а ти фундаменти били су јака извршна власт оличена у првом реду у председнику Републике, који посебно у кризним тренутцима мора да покаже одлучност и да му спас државе и нације буде врховни закон, некада и изнад самог Устава. Де Гол је био свестан да после његовог одласка са власти, а имајући у виду да је загазио у осму деценију живота, није лако пронаћи личност која ће на сличан начин носити терет државничких обавеза, као што је он то носио. Знајући да има ауторитет који је задобио још за време II светског рата, после неуспелог атентата на њега код града Петит-Кламара 1962., Де Гол се само учврстио у намери да је потребна нова уставна реформа, која ће његовом наследнику путем институционалног решења тј. непосредног избора председника Републике, ојачати вршење највише државне функције. С друге стране, француско јавно мњење није било благонаклоно када је реч о непосредном избору председника Републике, јер је Наполеон III општенародни избор (за председника Републике) на крају искористио да II Републику претвори у Царство. Такође фино избалансирана структура власти била би непосредним избором нарушена, а институције изворно замишљеног рационализованог

in Gaullist France – A Study of Executive-Legislative Relations 1958-1974, op.cit.p. 27. Напоменимо да се Дебре сам није држао у својој политичкој пракси принципа парламентаризма, које је сам такође поставио. Пример тога, смо већ навели. Поред смењивања Дебреа са функције премијера од стране председника де Гола, Мишел Дебре је на инсистирање шефа државе одустао од парламентарне инвеституре за своју Владу.

⁹²⁸ М., Slater, *Contemporary French Politics*, Macmillan, London, 1985, p.114

⁹²⁹ Жорж Помпиду је био члан првог састава Уставног савета, по доношењу Устава из 1958.

⁹³⁰ С., Skach, *Borrowing Constitutional Design*, Princeton University Press, Princeton, 2005, p. 106

⁹³¹ J., Lactoure, *De Gaulle: The Ruler, 1945-1970*, Harvill, London, 1993, p. 485

парламентаризма V Републике, додатно ослабљене. Тада актуелни председник био је истрајан у намери и посегао је за уставном ревизијом, али супротно поступку њеног спровођења. Поново је употребио институцију референдума, непосредно се обративши бирачима о питању установљавања непосредног избора председника. Верујући у своју популарност, залажући свој политички кредибилитет код грађана, расписао је референдум који је одржан 28. октобра 1962. године, а добијен је потврдан одговор грађана у прилог директног избора шефа државе. У стручној јавности поставило се питање уставности оваквог Де Головог потеза, јер је заобишао редовни поступак промене Устава и суштински злоупотребио члан 11 Устава, који даје овлашћења председнику Републике да распише референдум о сваком нацрту закона, који се тиче организације јавних власти.⁹³² С обзиром да се није могло поставити питање политичке одговорности председника Републике пред Националном скупштином, поставило се питање поверења Влади Жоржа Помпидуа. Влада није издржала тест поверења парламентарца, а премијер Жорж Промпиду је једини први министар V Француске Републике чијој Влади је за сада изгласано неповерење.⁹³³ Треба имати у виду да је Влада остала у мањини, јер је Унија за

⁹³² Занемаривши уставни пропис о избору председника Републике, Де Гол се референдумом изборио да се државни поглавар бира на општем и непосредном гласању француских грађана. „Критичари Де Гола ово сматрају његовом „првом повредом Устава“, јер промена начина избора председника Републике представља ревизију Устава, за коју је потребна предходна сагласност оба дома парламента (чл.89 Устава). Де Гол је, међутим, ово пренебрегавање парламента заснивао на чл.11 Устава који дозвољава председнику Републике да на предлог Владе подноси на референдум сваки предлог закона који се тиче организације јавних власти. Да ли начин избора председника Републике може бити обухваћен појмом „организација јавних власти“ – било је питање које је раздвојило политичке и правне кругове Француске, далеко више прве него друге, јер је правни свет у великој већини сматрао овај акт противуставним (познати професори права као Пол Бастид, Жорж Берлиа, Жорж Бирдо, Пјер-Анри Тетжан, Марсел Прело изјаснили су се у овом смислу). Ови поступци Де Гола створили су му јаку опозицију у парламенту, особито у Сенату који је скоро у целини иступио против концепција и метода његовог управљања, сматрајући их као израз личне власти. Због тога је Сенат прешао у непомирљиву опозицију Де Головом законодавству изгласаваном у Народној скупштини. Овакав раскорак између Народне скупштине и Сената због тога што су по свом политичком саставу ова два дома у деголистичком периоду почели дијаметрално разликовати. Док је у Народној скупштини деголистички фронт имао увек солидну већину стечену на општим и непосредним изборима, Сенат је – биран посредним путем од малог бирачког тела – за цело време сачувао своју стару политичку физиономију тако да је деголистичка група сенатора представљала неутрицајну мањину.“ – В., Vlagoev, *Problem Senata u Francuskoj*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br.3/1969

⁹³³ Окосницу првих влада V Републике (Дебреове и Помпидуове) од 1959. до 1962., поред Де Голове Уније за Нову Републику чинио је Национални Центар независних и земљорадника, једина владајућа партија IV Републике која је на парламентарним изборима 1958., добро прошла, повећавајући број мандата. Национални центар је са своја 132 посланика био у коалицији са Унијом за Нову Републику која је имала 189 посланика у Националној скупштини (која је тада бројала 466 мандата). На самим почетцима V Републике, ова тада друга по снази страначка организација, заслужна је за ширу политичку подршку другачијој концепцији главних органа извршне функције државне власти на основу новог Устава и успешно спроведеној монетарној реформи, којој је на челу управо био министар за привреду из Националног центра Антоан Пинеј. Међутим странка је дошла у сукоб са Унијом за Нову Републику и Де Головом политичком подршке националној независности Алжира. Био је споран и Де Гол евраоскептицизам, поједини елементи економске политике Помпидуове Владе и растућа президентизација режима. „Кап која је прелила чашу“ био је заказани референдум за 28. октобар 1962. и увођење у уставни систем непосредног избора шефа државе. Тако је 107 посланика Националног Центара независних и земљорадника уз подршку опозиционих посланика поднело захтев за изгласавање неповерења Помпидуовој Влади која је пала 5. октобра 1962, што је председник Де Гол искористио да распусти Националну скупштину и распише превремене парламентарне изборе. Помпидуовој Влади није помогао ни расцеп у Националном центру, с обзиром да је 24 посланика на челу са министром Валери Жискара д'Естеном подржало Владу. Тако је између осталог по питању за или

Нову Републику која је подржавала Владу, у парламенту имала само 36% посланичких места. „Након овог случаја било је много предлога за смену владе, али ни један од њих није успео. Мада владе не прибегавају често предлогу за гласање о сопственом поверењу, јер овај механизам представља мач са две оштрице, у неким парламентарним сесијама влада је захтевала гласање о поверењу да би дисциплиновала парламентарну већину.“⁹³⁴

Иначе изгласавање неповерења Влади премијера Жоржа Помпидуа, није био крај борби других субјеката у институционалној арени, против Де Головог поступка расписивања референдума. Од стране председника Сената Гастон Монервија (Monnerville),⁹³⁵ Уставни савет је добио захтев за оцену уставности спроведене уставне ревизије. На то је овај орган реаговао, проглашавајући се ненадлежним за доношење такве одлуке. Наиме, Уставни савет је у одлуци,⁹³⁶ навео да је овлашћен да цени само уставност обичних закона, а не и закона усвојених на референдуму, с обзиром да су они непосредни израз народне суверености. Таква одлука Уставног савета била је свакако прагматског карактера, или језиком истине речено - политичка. Уставни савет није желео да дође у конфликт са председником Републике и водећим функционерима извршне власти.⁹³⁷ Де Гол је тиме постигао оно што је хтео, још један у низу доказа да се тешко неко може супроставити његовој вољи и његовом тумачењу Устава. Де Гол је после пада Помпидуове Владе, искористио право дато му на основу Устава и распустио Националну скупштину. Расписани су избори за нови парламент на којима је највише мандата освојила Унија за Нову Републику, која је уз помоћ других странака деснице, Народног републиканског покрета, Националног центра независних и земљорадника и Независних републиканаца, успела да формира стабилну већину, а Помпиду је поново изабран за председника Владе. Прецизније речено Де Гол га је поново именовано на ту функцију. Овим изборима као и одржаним референдумом из исте 1962. године завршено је једно поглавље у политичком животу V Републике, које је било обележено Де Головим учвршћивањем власти. При том треба имати у виду чињеницу, да је потезе које је вукао Де Гол са места функције председника Републике, чинио у временском периоду, када још

против Помпидуове Владе настала нова партија савезник (а некад и делимични ривал) деголиста - Национална федерација независних републиканаца, управо на челу са Жискарром д'Естеном

⁹³⁴ И., Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, op.cit.стр.125-126

⁹³⁵ Монервиј је после обарања Помпидуове Владе а пре заказаног референдума оптужио Шарла Де Гола да је начин како је расписао референдум друго име за повреду Устава и успостављање личне власти. „Таква неконтролирана и свемоћна власт истодобно је неодговорна, јер председник Републике није одговоран Парламенту: „Проблем је изузетно тежак. Владавина тиранија од слободне владе разликује се у томе постоји ли диоба законодавне, извршне и судбене власти. Ујединити у једној руци, у једној особи све власти, без кочница, значи укинути демократију ...“ У демократији се не влада монолозима, усвоји ли се приједлог о непосредном избору председника Републике, који већ има изузетне уставне овласти, уништиће се равнотежа јавних власти, бит без демократије, закључује G.Monnerville.“ – наведено према: В., Tomljanović, *Državni poglavar kao demokratski arbitar – od ideje do polupredsjedničkog sustava V. Republike*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br.46/1996, str. 97

⁹³⁶ *Décision n° 62-20 DC du 6 novembre* - www.conseil-constitutionnel.fr; приступ, 16.6.2016.

⁹³⁷ Посебно критичан према улози коју је Уставни савет имао током председничких мандата генерала Де Гола (подређен положај овог органа са тако значајном надлежношћу као што је контрола уставности наспрам позиције шефа државе), био је Франсоа Митеран, тада опозициони политичар на левици. Он је у спису који алудира и својим називом на владавину тада актуелног председника Републике Де Гола: „*Le coup d'Etat permanent*“ – „Перманентни државни удар“ записао: „Уставни савет, Врховни суд Музеја Гревин је подругљиви поклопац исмејане демократије који данас нико не подржава. Осим што је потрчко генерала Де Гола, ничему другом и не служи.“ – F., Mitterand, *Le coup d'Etat permanent*, Plon, Paris,1964, p.140. Музеј Grévin је музеј воштаних фигура, који се налази у Паризу. (напомена – М.Р.)

увек није баштинио непосредни легитимитет. Политичке прилике у периоду од 1958. до 1962. године које су у најкраћим цртама приказане, биле су такве да је председник заједно са својим премијерима деловао у политичком миљеу, кога је карактерисало одсуство постојане парламентарне већине. Доношење новог Устава није могло, као потезом гумице да избрише шаренолик страначки мозаик IV Републике. У теорији је наведено да раздобље од 1958. до 1962. године може бити окарактерисано, „као један прелазни период од фрагментисаног мултипартијског система без стабилних коалиција ка биполарном партијском систему са трајним коалицијама.“⁹³⁸ Политичко-безбедносне околности нису ишле на руку ни елити IV Републике, као ни Де Голу, ни људима из његовог окружења у тим годинама, јер колонијални проблем је био таквих размера, да то није кризна ситуација мањих размера, која је могла да буде у недоглед одлагана. Не треба зато да зачуди, што је у Националној скупштини показан завидан степен јединства различитих политичких опција око решавања колонијалног проблема. То јединство огледало се у подршци коју је добио Де Гол и његов први министар Мишел Дебре. Такав је стицај околности био, да се Де Гол по други пут у свом животу приказао Французима, као рука спаса од проблема који су задесили француско друштво и да су при том његови потези који су неки оцењивали као неуставне и самовољне, у ствари реакција на невољу у којој се нашла отаџбина, и да је с тога неопходно председнику „прогледати кроз прсте“ када је у питању поштовање Устава и закона. Опозиционе странке или још увек жилава политичка класа IV Републике толерисала је понашање Де Гола, сматрајући да ће уставни модел нове Републике, трајати само нешто мало дуже од кризних околности које су биле пре свега, последица стања на ивици рата у француским колонијама, које су једна за другом истицале захтеве за независношћу. Таква процена политичких опонената генерала показала се погрешном. Велика популарност Де Гола учинила је да се јавно мњење увери у већинском ставу, да и будући председници треба да се понашају као национални избавитељи у кризним околностима и активне политичке вође. „Устав Пете Републике и голистичка употреба институција јасно демонстрирају да ауторитарне праксе могу бити праћене сталним позивањем на бирачко тело. Период 1958-62, посебно, илуструје микстуру харизматског и легално-рационалног легитимитета.“⁹³⁹ Такав развој политичких дешавања у коме је председник Де Гол прибегавао институцији референдума да би прибавио легитимитет за своје одлуке, у коме се од сарадника тражило или да такву политику која има подршку у суштини у плебисцитарној подршци грађана следе или да одступе, утицао је да премијери (без обзира на парламентарни систем у оквирима уставног текста, који им даје партнерски однос са председником) буду помагачи – асистенти председнику Републике у решавању главних проблема националне политике. Државни поглавар је фактички преузео део ингеренција председника Владе. За владавинску праксу Де Гола, Морис Диверже је приметио: „Заиста све фундаменталне одлуке егzekутиве се доносе од стране генерала Де Гола, премијер и Влада немају слободу, сем у секундарним доменама.“⁹⁴⁰ Апсолутна доминација политичком сценом и усмеравање политичких процеса онако како је он то сматрао, при том тумачећи уставне норме на начин како је њему одговарало, уз подршку бирача, навело је Чарлса Когана (Cogan) да забележи: „Де

⁹³⁸ J.-L., Thiébaud, *Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic*, in: W., Müller, K., Strøm, *Coalition Governments in Western Europe* (eds.) Oxford University Press, Oxford, 2003, p.498

⁹³⁹ Y., Mény, France: *The Institutionalisation of Leadership*, in: *Political Institutions in Europe* (edited by, J., Colomer), Routledge, London and New York, 2008, p.97

⁹⁴⁰ M., Duverger, *Institutions Politiques et droit constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1965, p.565

Гол представља у републиканском контексту, реинкарнацију монархистичког духа што је било веома антитезно француској конвенцији. Голизам је оваплоћење дуге борбе између ауторитаризма и парламентарне владе, супротности које су кулминирале у синтези која је била Устав Пете Републике. Устав је био пресађивање голистичког председничког система на парламентарни систем инспирисан од стране Дебреа.⁹⁴¹

После (већ поменутих) избора одржаних у новембру 1962. године Де Гол се одлучио да настави, ако се тако може рећи, „партнерски однос“ са Жоржом Помпидуом. Тај однос је у ствари био хијерархијског карактера, знало се ко је главни диригент у оквиру егzekутиве.⁹⁴² Какво је схватање Де Гола било о положају шефа државе француско јавно мњење сазнаће 1966. године кроз један интервју у коме је навео да је и у моменту доношења Устава био уверен да „председник Републике мора да управља, али, да тада 1958. то нико није желео! У политичкој клими раправљања у Уставној консултативној комисији,“ наставио је Де Гол, „Нисам могао то да кажем. Онда, ми смо до тога дошли, обазриво, заобилазним путем, на крају, без много потешкоће.“⁹⁴³ У својој владавини као председник Републике Де Гол је због историјског тренутка био приморан да пажњу прво посвети спољној политици и безбедносним проблемима, да би се после тога преусмерио на решавање унутарполитичких тема. Уместо Владе, шеф државе је користио њена овлашћења из члана 20 Устава. На сцени је био живи Устав, који се разликовао од формалног или онога што у тексту основног закона пише, а то је да је премијер имао самосталан делокруг надлежности. Пракса примене Устава била је таква, да је премијер имао задужења за спровођење визије председника Републике у својству његовог првог сарадника. Жорж Помпиду, налазећи се на функцији премијера пуних шест година, управо се тако понашао – као извршилац председникове воље. Њему то није сметало, адаптирао се на постојеће стање у коме је положај премијера стабилнији у односу на премијере IV Републике, који додуше нису били у сенци председника Републике, али су се налазили у сенци нестабилних коалиција које су их у парламенту подржавале, и лако саме министарске савете на челу са тим премијерима, обарале. Овако, постојао је премијер који је формално предводник Владе и иза кога стоји стабилна парламентарна већина. Први министар је по Уставу био (и јесте) поседник незанемарљивих овлашћења, али је фактички однос снага указивао да је стварни шеф Владе био председник Републике. Тада велики критичар новог уставног система и велики опозиционар у односу на Де Гола и његову политику, дугогодишњи министар у многим владама IV Републике, Франсоа Митеран, написао је: „У Француској има министара. На основу гласина постоји и први министар, али нема више Владе. Искључиво председник Републике наређује и одлучује.“⁹⁴⁴ И поред Де Голове популарности,⁹⁴⁵ која је дала нови дух институцијама

⁹⁴¹ С., Cogan, *The Break-Up: General de Gaulle's Separation from Power*, Journal of Contemporary History, 27/1992, p.179

⁹⁴² „Именовањем Помпидуа, човека непознатог јавности а посебно бирачима, Де Гол се осигурао да ће сам одређивати владину политику.“ - С., Cogan, *The Break-Up: General de Gaulle's Separation from Power*, Ibid, p.179

⁹⁴³ J., T., S., Keeler, M., A., Schain, *Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France*, op.cit.p.90

⁹⁴⁴ F., Mitterand, *Le coup d'Etat permanent*, op.cit.p.98

⁹⁴⁵ За време Де Голове ере у Француској, Рој Пирс сматра да је „више од било ког другог политичког лидера у западној демократији, Де Гол био оличење онога шта већина људи има у виду када помисле на препознатљиви лидерски стил кандидата и његов лични апел за подршком бирача.“ – R., C., Pierce, *Candidate Evaluations and Presidential Electoral Choices in France*, in: A., King (ed.) *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p.97

Републике, опозиција његовој владавини није била минорна по снази. Напротив, јачале су снаге које су желеле генерала да пошаљу у политичку пензију. О томе речито говоре резултати првих непосредних председничких избора у историји V Републике, када Де Гол није успео да победи у првом кругу. Највеће име француске политике тога доба, у првом кругу председничких избора 5. децембра 1965. године добило је 44% гласова. Управо писац „Перманентног државног удара“, лево орјентисани Франсоа Митеран, који је био на челу, Конвенције републиканских институција добија 32% гласова. За председника – генерала ово је било ипак изненађење. Морао је са тада младим Митераном да иде у други круг из кога је изашао као победник. Али узимајући у обзир све његове заслуге за стабилизацију политичких прилика у земљи и оснажење уставних институција извршне власти, резултат од 55, 2% Де Голових гласова наспрам 44,8% Митеранових, пре би се могао назвати једном врстом политичке пирове победе. Ипак, победа је победа, и она је значила подршку грађана Француске Де Головом схватању институције председника Републике. Уследили су парламентарни избори 1967. године када је релативну већину гласова добила Унија Демократа за Републику. Ову партију тада је предводио актуелни премијер Жорж Помпиду. Он је претходно имао политички сукоб са својим министром финансија Жискаром д'Естеном који се повукао из Владе. Међутим, пукотине у коалицији нису биле толике, и д'Естен није одустао од подршке Владиној коалицији пред изборе и његови Независни републиканци су после избора поново били део парламентарне већине. Карактеристика избора из 1967. године је, да Унија за Нову Републику сама није могла да формира скупштинску већину, што је била реприза ситуацији из 1962. Тек ће избори наредне 1968. године означити тријумф Уније за Одбрану Републику,⁹⁴⁶ која постаје сама довољно јака да јој у формалном смислу не требају коалициони партнери за формирање Владе. Година 1968. може се назвати за француску политику историјски значајном,⁹⁴⁷ јер почев од 1870. дакле од момента успостављања III Републике, па кроз турбулентну IV Републику, није се десило да једна странка сама освоји апсолутну већину у Националној скупштини. „Легислативни избори су резултирали тријумфом ни за ког другог, колико за премијера. Велика победа голистичке партије у јуну 1968., широко је посматрана као Помпидуова више него Де Голова. Ти избори одржани на његов захтев (Де Голов) ... поред тога носили су дефект да нису били жељени нити спроведени од стране њега. Током времена на власти ... Де Гол је увек допуштао да лични аспект утиче на његово доношење одлука. У Де Гол-Помпиду двојцу, премијер је почео да засењује председника. С тога Де

⁹⁴⁶ Унија за Одбрану Републике је преименована Унија за Нову Републику, која је тај назив добила пред јунске изборе 1968., исте године га и променивши (после парламентарне изборне победе) у Унију Демократа за Републику.

⁹⁴⁷ Година 1968., није значајна само за парламентарну историју Француске, то је година у којој је ова земља била на ивици да склизне у провалију велике националне недаће, оружаних сукоба, насилне смене челника извршне власти, можда и грађанског рата. Наиме мајски протести студената и радника широм Француске (подржани и организовани од стране левице, пре свега комуниста), претили су крајем месеца да ескалирају у велико крвопролиће. Председник де Гол, је не обавестивши министре ни премијера на неколико сати напустио земљу 29. маја, отишавши у Немачку (у француску војну базу у Баден-Бадену) да се увери да ли ће имати подршку војске и њених највиших официра у случају потребне оружане интервенције ради заштите уставног поретка. Тих неколико сати када ни чланови Владе, ни премијер нису знали где се налази председник, могу се означити као период када се управљало земљом без шефа државе. Шеф кабинета премијера Помпидуа, Едуар Баладир изјавио је да је цела Влада у земљи био премијер. После повратка Де Гола у земљу, премијер Помпиду је убедио председника да распусти Националну скупштину и распише превремене парламентарне, што је на крају и учињено. – Више о томе: S., E., Finer, *Comparative Government*, Allen Lane The Penguin Press, London, 1971, pp. 325-331

Голов премијер који је ту функцију вршио шест година, човек који је много помогао да се санира ситуација из маја '68, који је одиграо велику улогу у голистичкој победи на изборима који су уследили, изненада је смењен и замењен Морис Кув де Мирвиллом. Смена је била велики шамар у лице за Помпидуа.⁹⁴⁸ Дакле после избора на којима је по први пут деголистичка партуја – Унија за одбрану Републике (Унија демократа за Републику) добила довољно мандата да самостално формира Владу Француске, што је великим делом био успех првог министра Жоржа Помпидуа, председник Де Гол је одлучио да га замени његовим министром спољних послова Морис Кув де Мирвиллом. Тако је шеф државе започео уставне реформске захвате са новим премијером, који није имао заслуге за парламентарну изборну победу, која би му омогућила чвршћу политичку позицију, као што је то био случај да је Помпиду остао први министар.

Када је реч о о уставним променама, Де Гол је имао у плану модернизацију Сената и увођење једне врсте економско–социјалног бикамерализма. Реформа Сената⁹⁴⁹ подразумевала је комбинацију постојећег Сената са Економско-социјалним саветом у нови Сенат, који би имао углавном консултативне функције, те више не би могао да буде власт која блокира. Неопходност другог дома који би био консултативног карактера по својој природи и репрезент како територијалних колективитета тако и економских, породичних и стручних организација, Де Гол је још изнео у свом чувеном говору у Бајеу 16. јуна 1946. године. План реформе, ако се обрати пажња, сводио се даље на следеће: вршилац дужности председника Републике у случају немогућности шефа државе да обавља ту дужност или његове смрти, био би премијер, а не председник Сената, како је то Устав предвиђао и како то Устав још увек предвиђа; проглашење рата и ванредног стања била би надлежност Националне скупштине; сенатори више не би могли да се појављују у улози легислатора; предлози или нацрти закона били би прво презентирани Сенату који би био у могућности да предложи њихово усвајање, одбијање или евентуално доношење амандмана, пре него што буду представљени Националној скупштини. После овога Влада и Национална скупштина су у могућности да их пошаљу поновно на разматрање Сенату, који ће дати своје коначно мишљење, које нема карактер обавезности. Де Гол је за подршку на референдуму заложиио властити политички ауторитет. Изјавио је да у случају неуспеха референдумског изјашњавања, он ће то сматрати као свој лични пораз, односно поднеће оставку.⁹⁵⁰ Опозиционе групације су позвале грађане да гласају против Де Голових предлога на референдумском изјашњавању 27. априла 1969. године. Такође и бивши министар финансија и лидер Независних републиканаца, Жискар д'Естен, декларисао се као противник Де Голових предлога, а само је Унија Демократа за Републику водила афирмативну кампању. Референдум се завршио неуспешно, јер је

⁹⁴⁸ С., Cogan, *The Break-Up: General de Gaulle's Separation from Power*, op.cit.p.182

⁹⁴⁹ Покушај реформе Сената у француској политичкој науци описан је негативно: „Године 1969. de Gaulle је тако Французима предложио, у оквиру референдума 27. травња 1969., да се Сенат преиначи у скупштину гдје би заједно били представници територијалних заједница и мандатари друштвено-професионалних удружења. Французи су тај драстични лијек на срећу одбацили, те су тако V. Републици учинили велику услугу, успркос де Gaulleu, јер се тиме избјегло рођење правног и политичког чудовишта, то јест према референдуму реформирани Устав.“ - Y., Mény, *Francuski politički sustav*, (prevела s francuskog, Marie – Rose Škifić), Panliber, Osijek – Zagreb – Split, 1998, str.79

⁹⁵⁰ Без обзира на све разлике које су постојале између Де Гола и његових наследника на председничкој функцији ипак је већински тачна констатација да се у Француској „ и након Де Гола одржао исти онакав уставни и политички режим за који се погрешно мислило да је само прилагођен његовој личности и ауторитету.“ – В., Михајловић, *Уставно право*, Краљево, 2009, стр. 276

нешто више од 52% грађана гласало против Де Голових предложених реформи. Као политичар од изузетног личног интегритета, војсковођа и државник коме је реч коју даје била светиња, Де Гол је већ следећег дана у свом родном граду – Коломбеу обавестио јавност да је поднео оставку на функцију председника Републике. Тако ће се десити први пут у политичкој историји ове Француске Републике, да је по сили Устава председник Сената, Алан Поер (Poher), постао интеримни председник Републике или вршилац дужности ове функције. Де Голов одлазак са политичке сцене, ставио је под знак питања судбину политичких институција које су контитуисане уставним решењем од 1958. године. Да ли ће творац надживети њих или ће оне надживети свог творца? Десило се ово друго. Политички систем наставио је ход утабаним стазама. На изборима за председника Републике одржаним у два круга 1. и 15. јуна 1969. године, Жорж Помпиду остварио је бољи резултат у односу на Де Голов и у првом и у другом кругу 1965. године. Тако је Помпиду добио у првом кругу преко 44% гласова у односу на другопласираног кандидата Демократског центра и вршиоца дужности председника Републике Алана Поера, који 1. јуна 1969. године добија 23 %. У другом кругу, Помпиду је потврдио свој тријумф и мандат новог председника могао је да отпочне. Са искуством које је имао као премијер, Помпиду је показао да ће његова владавина бити слична као председништво славног претходника. Други председник V Републике није ни помишљао да на месту првог министра (после његове убедљиве победе у другом кругу председничких избора) задржи Де Мирвила. Ипак, Помпиду је 20. јуна 1969. када је ступио на место шефа државе, поседовао политички легитимитет из две врсте избора – парламентарних из 1968. и председничких 1969. С обзиром да му мандат првог министра није обновљен после победе на јунским легислативним изборима и да је Де Гол на то место именовано Де Мирвила, Помпиду је исказивањем неповерења према Мирвилу одмах на почетку свог непуног петогодишњег председништва за премијера именовано Жак-Шабан Делмаса, председника Националне скупштине. „Ово је уобичајено да се именује нови премијер чак и када је већина обновљена, да се обележи долазак нове ере ... исто је било и када је „Жак Ширак заменио Пјер Месмера након избора Валери Жискар д'Естена.“⁹⁵¹ Први Помпидуов премијер Делмас показао је да жели да игра активну улогу у оквиру егзекутиве. Делмас, који је први председнички примат у материји спољних послова, алжирским питањима и сфери спољних послова назвао „резервисани председнички домен“ (та интерпретација Устава је преживела до данашњих дана), који је такође имао значајно политичко искуство на различитим министарским позицијама за време IV Републике, брзо је дао до знања и председнику и француској јавности, да му је жеља као премијеру, да има значајан уплив у унутрашњој политици коју води Влада, а не да буде асистент шефу државе.⁹⁵² Шабан

⁹⁵¹ О., Duhamel, *Une démocratie à part*, Pouvoirs, 126/2008, p.23

⁹⁵² У ономе што су записали Кори и Абрахам, посебно треба да буде наглашена реч вероватно. Они за првог министра V Републике подвлаче да је као председник Владе „стварни инструмент воље председника, и вероватно политичких и амбиција личне природе, сем да буде на услузи председнику, а посредством њега Француској.“ – J., A., Corry, H., J., Abraham, *Elements of democratic government*, Oxford University Press, New York, 1964, p.475. Наведеним писцима се стварно чинило на основу понашања прва два премијера (с обзиром када је издата наведена књига) V Републике, да они немају велика политичка хтења, сем да буду премијери. Ипак политичка пракса у наредним деценијама (од 1969. до 2016.) сведочи о другој тенденцији. Два некадашња премијера Помпиду и његов политички ученик Ширак су постали председници, а неколико премијера се кандидовало за функцију шефа државе: Шабан-Делмас, Дебре, Бар, Баладир, Жоспен, као и Рокар само пре премијерског положаја 1969., када је био генерални секретар минорне Уједињене социјалистичке партије. На примеру два премијера која су се домогла председничке функције, Помпидуа и

Делмас је у очима припадника десног крила владајуће Уније Демократа за Републику виђен као превише прогресиван због своје визије социјалне политике. Противници из његове странке су премијеру стављали на душу, да жели већу политичку блискост са појединим јавним делатницима левог центра. Током мандата овог политичара на челу француске Владе, поводом многих питања, осећале су се латентне разлике између њега с једне стране, и председника као и председникових сарадника с друге. Први министар промовисао је (или боље рећи да је то покушао) тако од њега названо „ново друштво“ чији је темељ био дијалог између различитих друштвених снага (слојева) у француском друштву. Премијер Делмас је преузео програма левице у социјалној политици, што је у суштини било у складу са његовим концептом новог друштва. Усвојена су законодавна решења којима се повећава социјална помоћ за незапослене и старе, а све у складу са схватањем првог министра да Француска треба да се профилише као држава благостања. Када су се 1972., појавили натписи у штампи да је премијер избегао плаћање пореза, Делмас је поставио питање своје одговорности пред Националном скупштином. Сматрајући да правом опозива премијера располаже *de facto*, Председник Републике Жорж Помпиду захтевао је од председника Владе, Жак Шабан – Делмаса, да се повуче са те функције што је овај и учинио. Треба имати у виду да је подношење оставке Делмаса уследило свега четрдесетак дана после изгласавања поверења његовој Влади у Националној скупштини. Премијер је задржао поверење скупштинске већине, али не и шефа државе. Показало се да иако то не пише у уставним нормама, важи у политичком животу – премијер поред подршке већине у парламенту, мора у сваком тренутку да рачуна на поверење државног поглавара.

За новог, петог премијера V Републике именован је „конзервативац, без посебног сјаја,⁹⁵³ Пјер Месмер који је био министар војни у Помпидуовој Влади. Избор Месмера показао је јасну намеру Помпидуа да он као председник Републике буде стварни шеф Владе, а премијер његова десна рука и никако предводник у егзекутиви. Председник је одредио координате у којима ће се кретати нови премијер. Месмер је тако у своју прву Владу укључио блиске сараднике и људе од поверења председника Помпидуа, као на пример Жака Ширика, који је постао министар пољопривреде и руралног развоја. Због болести председника Помпидуа, први министар Месмер се много више ангажовао у управљању земљом, него што се то првобитно од њега у политичким круговима очекивало и него што се томе и он сам надао. Показало се да кад је председник Републике онемогућен због здравствених разлога да у пуном капацитету врши своје прерогативе на сцену ступа премијер као „фактички његов заменик.“ Као вођа парламентарне већине Уније демократа за Републику, Месмер није на изборима за Националну скупштину 1973. остварио успех са предходних 1968., када је Унија била предвођена тадашњим првим министром Помпидуом. Владајуће демократе су остале без већине. Повољност се огледала у чињеници да је Месмер пре избора постигао договор са Независним Републиканцима Жискара д'Естена и партијом – Центар, Демократија и Прогрес о формирању постизборне коалиције у парламенту. Други кабинет Месмера после парламентарних избора, био је плод коалиције три наведене странке и искључења појединих голистичких министара из предходне Владе, а свакако најпознатије име је био бивши премијер и министар националне одбране Мишел Дебре, за кога више није било места у извршној власти. У

Ширака, види се да је положај председника Републике круна политичког успеха, а позиција првог министра претпоследњи степен ка „монархијском трону“ Републике.

⁹⁵³ A., Cole, *French Politics and Society*, Person Longman, London, 2005, p.30

току те 1973., на формалан предлог Месмерове Владе председник Помпиду је иницирао пред парламентом, нацрт уставне ревизије којом се предвиђа скраћивање председничког мандата на пет година, уместо дотадашњих седам. Тај предлог је наишао на позитивну реакцију оба дома парламента, јер су усвојили поменути нацрт. Следећи корак је био да се нацрт уставне промене изнесе на потврду Конгресу. Ту је дошло до кочења од стране Помпидуа и ревизија је неславно завршила. Без обзира што је Устав регулисао право шефа државе да предложи уставну промену, није га овластио да обустави процес ревизије која је у току. Дакле, овакав потез Помпидуа свакако је био неустанован. Годину дана пре предлога који је значио у ствари само покушај уставне ревизије, Помпиду се јасно дистанцирао од могућих резултата референдума о приступању четири државе Европској економској заједници.⁹⁵⁴ Поучен Де Головим искуством, није желео да свој мандат проверава на референдумима, што се са прагматске тачке гледишта показало политички вискреним. „Упркос разликама у односу на Европску економску заједницу, Помпидуово председништво је било по укупном обиму и циљевима додатак на Де Голово. У том смислу, његов главни допринос је био да обезбеди глатку примопредају власти после генералове смрти, процес који је неспорно ојачао институције Пете Републике. С друге стране, он је остао лојалан генералвој интерпретацији Устава, привилегујући председништво у односу на премијерство, томе сведочи замена Шабана Месмером, и он је употребио овај концепт да спроводи спољну политику на свој начин. Као пре, ово је остао снажан председничков резервисан домен. Унутар социјалне и економске политике, Помпиду је много обећао, али је његова прерана смрт осујетила прави напредак.“⁹⁵⁵ У поређењу Помпидуа са Де Голом записано је : „Док је Де Гол настојао да подсети Французе о узвишеној мисији њихове земље („Кад разговарам са њима о Француској, Французи забораве своје поделе.“), Помпиду је више био на земљи, посматрајући материјални просперитет као кључ социјалне стабилности. Тамо где је Де Гол сањао о „трећем путу“ између слободног тржишта и совјетског-стила социјализма, Помпиду је поседаовао увереност једног банкара, да је богатство стварна врлина капитализма: то што се Француска од 1974., трансформисала у једну од великих економских сила света вероватно дугује више Помпидуу него било ком другом политичару. Он није био, то је тачно, само про-бизнис конзервативан, *Le noeud gordien*⁹⁵⁶ заправо наводи социјалдемократску Шведску као социјални модел, а његово председништво је обележено мерама за ширење користи од капиталистичког развоја у сваком домаћинству. Али он је увек пре био десничарски политичар у односу на свог херојског предходника: бољи Европљанин (и спреман, за разлику од Де Гола, да дозволи улазак Британије), мање склон да напада америчко руководство на Западу, или да тражи да се превазиђе капитализам или да узнемири конзервативни инстинкт својих традиционалних бирача. Овим су успостављена два парцијална усаглашавања: код куће, са већином не-голистичке деснице, и у иностранству, са Англо-саксонцима (Помпиду је једини председник Пете Републике,

⁹⁵⁴ Дакле и ако су Французи 2/3 већином гласали за приступање Велике Британије, Данске, Ирске и Норвешке на референдуму одржаном 23. априла 1972., Помпиду је и поред позитивне референдумске кампање и њеног успеха, био сигуран да председнички мандат не треба да веже за (не)успех референдумског изјашњавања.

⁹⁵⁵ N., Atkin, *The Fifth French Republic*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, pp.122-123

⁹⁵⁶ *Le noeud gordien* – Гордијев чвор, је књига чији је аутор Жорж Помпиду, коју је написао после мајских догађаја 1968, како о тим дешавањима, тако о многим економским и друштвеним проблемима V Републике.

који је имао добре односе са британским премијером, Едвардом Хитом). Под Помпидуом, укратко, голизам је углавном нормализован.⁹⁵⁷

За сада једини пут у историји V Републике функција председника је престала природним путем, односно смрћу Помпидуа, 1974. године. Тиме је прекинут политички низ деголистичких председника. По други пут за пет година се десило да наступа случај који Устав предвиђа да председника Републике замењује председник Сената, и поново је то био Алан Поер, само што се сада није кандидовао за председничке изборе. Тако ће премијер Месмер као и Кув де Мирвил, други први министар у V Републици чије премијерство је трајало за мандата два председника – шефа државе изабраног на непосредним председничким изборима са непосредним народним легитимитетом и вршиоца дужности шефа државе – председника Сената, који нема тај легитимитет. С тога је премијер Месмер као и Морис Кув де Мирвил, у периоду када је Поер вршио функцију државног поглавара (3.4.1974.-27.5.1974.) чешће сазивао Савет кабинета него што је то био случај док је Помпиду био председник. Ипак кабинет Месмера за та непуна два месеца имао је ширу политичку легитимацију од вршиоца дужности шефа државе.⁹⁵⁸

И наредни председник доћи ће из шире политичке групације која је имала деголистичку платформу, али не из странке – Унија Демократа за Републику, чији је идејни творац био Жорж Помпиду.⁹⁵⁹ На изборима који су одржани 1974. године а имали су карактер превремених, појавила су се три најозбиљнија кандидата за место председника Републике. То су били бивши премијер Жак Шабан – Делмас испред Уније Демократа за Републику, Франсоа Митеран као социјалистички претедент на највишу функцију у извршној власти и председник Националне федерације независних републиканаца, и некадашњи министар финансија у Помпидуовој и Месмеровој Влади Жискара д'Естен. Владајућа Унија Демократа за Републику претрпела је пораз већ у првом кругу председничких избора,⁹⁶⁰ јер је њихов кандидат Шабан Делмас освојио 15%.⁹⁶¹ „Заслуга за лош пласман кандидата владајуће политичке странке припала је тада младом министру унутрашњих послова Жаку Шираку који је заједно са још 43 званичника владајуће Уније објавио једну врсту политичког манифеста којим апелује на гласаче странке да поверење укажу Жискару д'Естену као некоме ко има више реалних шанси да победи Митерана.“⁹⁶² Ширак је тврдио да је то добро за Француску, него дозволити нехаризматичном Шабану,

⁹⁵⁷ A., Knapp, V., Wright, *The Government and Politics of France*, Routledge, Taylor&Francis, London and New York, 2006, p.70

⁹⁵⁸ Више о томе: J., Gicquel, J.-E., Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, Paris, 2005, p.602

⁹⁵⁹ „Valéry Giscard d'Estaing био је једини председник V. Републике који није искористио предност победе на председничким изборима и распустио Националну скупштину у свибњу 1974. године. Одлучио је владати уз парламентарну већину потеклу на изборима 1973., те су његови Независни републиканци остали мањина у деголовској парламентарној већини.“ – В., Tomljanović, *Položaj predsjednika Republike u francuskoj V. Republici (1958-1995.) – političko-institucionalni temelji, ustavni model i zbilja*, op.cit.str.231

⁹⁶⁰ A., Cole, *French Politics and Society*, op.cit.p.32

⁹⁶¹ Избори за председника у првом кругу 1974., препознатљиви су по најлошијем резултату који је освојио кандидат деголистичке партије у свих досадашњих девет непосредних председничких изборних циклуса (1965-2012).

⁹⁶² Председнички избори одржани 1974. године по први пут су у предизборној кампањи имали радио и телевизијску дебату између двојице првопласираних кандидата. Митеран је тако приказао свог политичког такмаца као представника политичке елите која се залаже за политику која иде у корист само највишим слојевима у друштву. Жискара д'Естен критиковао је свог опонента као човека прошлости. Митеран иако победник првог круга на крају је изашао као губитник коначних избора добивши нешто више од 49 % док је Валери Жискара д'Естен освојио непуних 51%

да неспорно призове победу левице. Вероватније је да је Ширак асфалтирао пут за своје неспорно вођство над деголистима. Шта год да је био случај, спектакуларни приказ нелојалности, спојен са јавним незадовољством са такозваном Државом-UDR-а (Државом Уније Демократа за Републику), осигурао је да Шабан зврши лоше, као трећи у првој рунди гласања.⁹⁶³

Тако је Жискар д'Естен постао за сада једини председник V Француске Републике који није дошао из реда две најјаче партије, једне са левице, а друге са деснице. Наиме, на основу легислативних изборних резултата из 1973. године Унија Демократа за Републику као најјача странка владајуће коалиције имала је 183 мандата, а Национална федерација независних републиканаца 55.⁹⁶⁴ „Жискар д'Естенов првобитни избор премијера је био под утицајем услова под којима су се одиграли председнички избори. Нови председник је именовао Ширака за премијера, као компензацију за његову помоћ током председничких избора. Председник Жискар д'Естен је рачунао да ће му именовање Ширака осигурати подршку Уније Демократа за Републику - UDR, док ће му истовремено бити омогућено да се демонтира „UDR – држава“. Показаће се током премијерског мандата да је „Ширак остао голиста и да је одбио да буде марионета Жискара.“⁹⁶⁵ „После номинације четрдесетдогодишњег премијера Жака Ширака, Жискаров ауторитет у односу на Владу се није доводио у питање. Ширак је имао мало шта да каже у композицији прве Владе која је била састављена од 15 министара укључујући и једну жену, Симон Вајл, а Влада је имала акценат у чланству на млађим кадровима и технократској структури. У компоновању нове Владе (и то је чинио Жискар, не премијер), председник је продуковао такође неколико министарских промена. Серван – Шрајбер министар за реформе који је био нарочито презрен од стране голиста, смењен је 9. јуна 1974. године након критицизма на рачун нуклеарног тест програма, затим именовање уреднице листа L'Express, Франсоа Жируд на чело новог министарства за права жена и стварање министарства са надлежношћу за имиграменте и особе са посебним потребама. То је добро примљено у реформским круговима. Ова Влада била је претежно центристичка са изгледима да држи балас у односу на Скупштину где су голисти демонирали као већина.“⁹⁶⁶ Жискар је много више од својих предходника учествовао у одржавању међународних односа Француске са другим државама⁹⁶⁷ (официјелне посете иностранству). „Деголисти су приметили да иако су држали Матињон и министарство одбране, њихова улога у председништву је оштро смањена, с обзиром да су главне положаје имали они који су лојални Жискару,⁹⁶⁸ као што су министри унутрашњих послова, правде, економије, индустрије, пољопривреде.

Први период д'Естеновог председниковања може бити оцењен као наставак Де Головог стила управљања. То је свакако осетио први премијер за време д'Естена, Ширак. „У теорији је наведено да је претходно у V Републици (мислећи на период Де Гола и Помпидуа) премијер кординисао Владицу политику и водио министарски тим у имплементацији председничког програма изузев резервног домена где је по традицији председничко одлучивање у обликовању спољне политике преовладало. Уопштено,

⁹⁶³ N., Atkin, *The Fifth French Republic*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p.123

⁹⁶⁴ Дакле, у оквиру владајуће коалиције Независни републиканци били су друга странка по јачини, а на политичкој мапи парламента они су заузели четврто место по изборном пласману. Испред њих боље су се пласирали социјалисти и комунисти.

⁹⁶⁵ A., Cole, *French Politics and Society*, op.cit.p.32

⁹⁶⁶ D., S., Bel, *Presidential Power in Fifth Republic France*, Berg, Oxford, New York, 2002, p.129

⁹⁶⁷ A., Grosser, *Affaires Extérieures*, Flammarion, Paris, 1984, p.295

⁹⁶⁸ D., S., Bel, *Presidential Power in Fifth Republic France*, op.cit.p.129

председници су обликовали главне правце, а остављали владама да одлучују о детаљима и дистрибуцији задатака. Од времена Де Гола председници су доносили главне одлуке у већини области унутрашње политике, али је Жискар чак и унутрашњим питањима био још више детаљан и показивао свој интерес за председничку интервенцију путем директних телефонских позива и писама о приоритетима и детаљима упућених премијеру, ако председник то сматра неопходним. Ова јавна писма премијеру индицирала су серију слабости у односима који су требали да буду ојачани, а не ослабљени. Током 1974.-1975. године отприлике 80 ограничених савета министара са саветницима и председничком администрацијом одржало се у Јелисејској палати (Помпиду је имао таквих 20 састанака сваке године). И ово је значило да се председник плаши да остави премијера да сам одлучује. Ови савети којима су присуствовали министри, високи државни службеници и премијер, одржавали су се једном недељно у Јелисејској палати под председништвом шефа државе. Најважнији проблеми решавани су од стране надлежног министра, директно у сарадњи са Јелисејском палатом. И поред Жискарове жеље да децентрализује систем и да га ослободи од хијерархије, присуство председничке доминације било је акцентуализовано честим телевизијским појављивањем ... Жискарово екстремно коришћење председничких овлашћења било је могуће јер премијер на почетку није имао независну подршку. Ширак је као премијер почео да мисли више на своју позицију него на председникову, док је у исто време Жискар тежио да смањи утицај премијера као занемарљиве снаге. Готово сваки Шираков први потез био је да контролише номинације. Ширак је у међувремену постао генерални секретар Уније Демократа за Републику децембра 1974. године.⁹⁶⁹ Из овог приказа може се видети да су односи између председника који је долазио из слабије странке коалиције и премијера политичким пореклом из јаче странке постизборног савеза били прилично затегнути, чак слични конфликтној кохабитацији у којој се Ширак поново нашао као премијер, али је на другој страни био други председник, Митеран. Покушавајући да задржи тежиште власти у својим рукама д'Естен је дакле наставио са сличном политичком парком као и његови предходници. Међутим, политичка ситуација је ипак била измењена. Он једноставно није уважавао политичку реалност односно значај премијера, посебно моменат његовог избора за председника Уније Демократа за Републику. Иако је кохабитација политичка ситуација у којој председник и премијер долазе из потпуно различитих опција, односно левице и деснице у владавини тандема д'Естен – Ширак, то није био случај, али је њихово управљање државом на то подсећало. После 27 месеци од именовања на место премијера, Жак Ширак је поднео оставку с обзиром да није имао већи политички простор који је по његовом мишљењу заслужио узимајући у обзир снагу странке из које је дошао. Тада је Ширак изјавио „да не располаже довољним средствима и могућностима за обављање дужности председника Владе.“⁹⁷⁰ Ширакова оставка била је на неки начин изнуђена. Председник Републике није желео да му уступи она овлашћења која му по Уставу припадају, а он није пристајао да се сведе на улогу премијера коју су вршили његови претходници за време Де Гола, односно Помпидуа. Шираку је оставка с једне стране била растерећење од државничких обавеза, јер се припремао за локалне изборе за скупштину Париза и наредне 1977. године постао је градоначелник. Д'Естен је на Шираково место именовао Рејмона Бара „најбољег економисту у Француској“ како је сам д'Естен изјавио. Председник је сматрао да неће добити у новом премијеру, који није припадник политичке

⁹⁶⁹ D., S., Bel, *Presidential Power in Fifth Republic France*, Berg, Oxford, New York, 2002, pp. 135-136

⁹⁷⁰ Наведено према: R., Marković, *Izvršna vlast*, op.cit.str. 162, fusnota 190

странке, ривала већ сарадника. Из тих разлога д'Естен је Бару омогућио знатно шире поље утицаја у односу на оно које је имао Ширак као премијер, а то је пре свега вођење унутрашње политике, посебно у вези економских и социјалних тема. „Председников лимитирани ауторитет подразумевао је да ће његов други премијер, постати много више ривал (са погледом према председништву) него асистент, у мери у којој је био успешан,⁹⁷¹ дакле супротно од праксе дотадашњег политичког живота.⁹⁷² Почев од оставке Жака Ширака на место премијера и именовање Бара за новог председника Владе, Жискар д'Естен функцију шефа државе почиње све више да врши у духу парламентаризма. У прилог томе говори и већ изнесен податак о давању већег маневарског простора новом премијеру. За мандат Жискара д'Естен везује се важан демократски потез, односно нова ревизија Устава, којом је опозицији омогућено да се јави у улози покретача, иницијатора поступка контроле уставности закона пред Уставним саветом. Те 1974. године уставном ревизијом право на покретање поступка контроле уставности закона добило је 60 чланова Националне скупштине – посланика, односно 60 сенатора. Значај опозиције у политичком животу је дошао више до изражаја јер су од тог момента располагали уставним механизмом ограничавања одређених законских иницијатива егзекутиве или њене парламентарне већине.⁹⁷³ Иницијална уставна норма предвиђала је да право да покрене поступак контроле уставности закона пред Уставним саветом припада: председнику Републике, првом министру и председницима домова парламента. Од 1958. до 1974. године када су се политички поклапали председник, Влада и парламентарна већина, није се могло очекивати од њих као иницијатора законских решења да сами себе контролишу и то на своју штету. Новоустановљена институционална погодност за опозицију, мудро је искоришћена јер се у међувремену повећао број закона који су били на оцени уставности пред Уставним саветом. Уставни савет од момента уставне ревизије из 1974. године има повећан значај у уставном систему, јер му је кроз активност опозиције и његов накнадни рад на оцени уставности закона омогућено да побољша, бар делимично, нарушену равнотежу између извршне и законодавне власти у Француској.

⁹⁷¹ J., T., S., Keeler, M., A., Schain, *Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France*, op.cit.p.99

⁹⁷² Треба имати у виду да је Рејмон Бар после престанка Жискаровог мандата као председника Републике активно ушао у политику као један од еминентних чланова Уније за француску демократију коју је основао д'Естен, да би испред те странке био кандидат на председничким изборима 1988. године пласиравши се на треће место у првом изборном кругу иза Митерана као првопласираног, односно Жака Ширака који је заузео друго место.

⁹⁷³ Давање овлашћења (с обзиром на број посланика односно сенатора) и опозиционим члановима парламента да покрену поступак контроле закона пред Уставним саветом (за време д'Естенове владавине) повећана је и одговорност опозиционих партија за оснажење уставности у Француској. На наше схватање надовезују се мисли Војислава Коштунице, који подвлачи: „Системе са опозицијом у грађанском друштву карактерише не само поштовање правила конкуренције за вршење власти и дух извесне толеранције и компромиса, већ и одговорност опозиционих партија. Поштовање правила игре и прихватање компромиса спадају у област циљева којима се управљају партије у компетитивним системима; одговорност опозиције спада у домен средстава којима се опозиција користи ... Опозиција представља интересе које не(довољно) представља политичка партија на власти ... Поред тога што узима у заштиту интересе које влада непотпуно има или уопште нема у виду, опозиција пружа необично важне, неопходне информације о реаковању јавности на владину политику. Од тренутка када једна партија образује владу, партија или партије у опозицији окупљајући гласове незадовољних владином политиком информишу владу о последицама њене политике. Опозиција је један од сталних и развијених канала преко којих друштво утиче на политички систем, односно носиоце власти.“ – V., Коштуница, *Politički sistem kapitalizma i opozicija*, Institut društvenih nauka, Centar za politikološka istraživanja, Beograd, 1977, str.5-7

Ипак, дуг седмогодишњи мандат омогућио је Жискару д'Естену да се прилагођава новонасталим политичким околностима и да другачије сагледава институцију председника Републике. Док је испрва имао један хиперпрезидентијалистички приступ вршењу функције шефа државе, у међувремену д'Естен долази до закључка пред изборе 1978. године, да председник треба да повери мандат за формирање Владе оној политичкој опцији која је победничка. Наиме, пред те изборе очекивала се победа левице предвођена Франсоа Митераном, па је д'Естен упозорио француско јавно мњење да не треба очекивати од председника да се оглуши о вољу парламентарне већине и да је он усмерава супротно изборним резултатима или другим речима, да председник не сме да онемогући спровођење победничког програма који је добио подршку на изборима. Од парламентарних избора из 1978. године наступа период, како се то у теорији наводи, „кастрираног“ или ограниченог президентијализма. Д'Естен је први председник V Републике који није успео да обнови свој мандат као шефа државе. За пораз у другом кругу председничких избора 1974, д'Естену се у другом кругу 1981., реванширао Франсоа Митеран. „Док прва два председника Пете Републике, иако нису успела да у сваком пољу прикажу значајну доследност и у циљевима и у средствима, то је још више истина за Жискара и његове наследнике. Оно што се као централно може записати о председништву Жискара је контраст између раног реформизма и каснијег конзервативизма. Контраст се односи и на суштину и на стил: између широког спектра друштвених реформи у првој години и ауторитарне политике и кривичног законодавства као доказа последњег; између раних обаћања за побољшање квалитета живота и материјалног благостања радника, и штедње и растуће незапослености; између новог четрдесетосмогодишњег председника, неформалног налик Кенедију и монархијске преокупације протоколом и умишљеног непријатељства према новинарима истог човека пет или шест година касније. Ова еволуција се може објаснити на основу економских, политичких и личних момената. Жискар се суочио са далеко мање повољном економском ситуацијом него његови предходници: први нафтни шок који је привео крају на Западу дуги послератни бум што се десило у последњих неколико месеци Помпидуовог председништва. Као и други западни лидери, Жискар није успео да победи кризу и коначно је платио високу цену за непопуларне економске мере (Жискаров пораз паралелан је Џејмс Калагановом у Британији 1979; Џими Картеровом у Сједињеним Америчким Државама 1980; и Хелмут Шмитовом у Немачкој 1982). Често брутална неосетљивост Рејмона Бара, премијер који је имао посао администрирања, болни лек који после 1976. године, није помогао; и друго раст цена нафте је допринео, да до 1981. године када се борио за реизбор, показатељи као што су незапосленост и инфлација буду веома лоши. Политички Жискару је била слаба тачка што је изабран на програму реформи, али суштински са конзервативном подршком како од бирачког тела, тако и од политичке елите. Његове реформе тако често нису имале подршку у оквиру десничарске већине у Националној скупштини. Деголисти, посебно су видели председника са изразитом сумњом у његове реформе као смисалице: Жискарова неспособност да са деголистима дефинише адекватан однос допринела му је да запечати своју судбину 1981. године ... Упркос неуспеху Жискара да „разбије калуп“ француске политике, он је оставио неколико важних политичких легата. Серија раних реформи, паралелно са сличним мерама у другим западним земљама, које су углавном (на својим почецима) биле одбациване током владавине Де Гола и Помпидуа, донеле су Француској правни оквир за друштвене промене, барем делимично: Жене су добиле једнака права да поседују и располажу имовином (Ова промена јесте даљи наставак реформи покренут за

време Де Гола), поступак развода је олакшан, контрацептивна средства су постала широко доступна по први пут, абортус је легализован (Наталитет у Француској је забележио брз и спектакуларан пад). Старосна граница је смањена на 18 година (Млади Французи су показали своју „захвалност“ масовно гласајући против Жискара 1981. године) ... Изван граница Француске Жискар је био оснивач европског монетарног система, плод његове активности је посебно добар однос са немачким канцеларом Шмитом, претече две деценије пре монетарне уније. Жискар је такође, упркос самом себи, креирао нову улогу у политици Пете Републике, да бивши председник политички преживи пораз од пре двадесет пет година, а десетак од тих година су прошле у јаловим покушајима да свој посао врати назад, али неке од његових иницијатива скоро исто толико су имали потенцијални значај за француску политику, као кад је неке иницијативе предузео као председник. У 2000. години као посланик покренуо је процес који је довео до скраћивања председничког мандата на 5 година. Коначна улога у каријери дугој пола века било је председавање Конвенцијом о будућности Европе 2002-2003 која је израдила Нацрт Устава Европе.⁹⁷⁴

Писац дела о V Републици „The Fifth French Republic - Presidents, politics and personalities“, Филип Тоди (Thody) назива четвртог по реду шефа француске државе (на основу Устава од 1958) Франсоа Митерана, бунтовним братом, насловљавајући тако део у књизи посвећен овом државнику и политичару. Разлог таквој квалификацији, може се описати као спремност Митерана да прихвати Де Голово наслеђе (и ако се претходно против тих институција бунио односно политички опирао њиховом установљавању, немајући веру у њихову дуговечност, да би на крају прихватио сличан стил владавине као Де Голов) које се односи на стабилизовање институција извршне власти односно јаку институцију шефа државе, за који се положај чак четири пута кандидовао: 1965., 1974., 1981., и 1988. Митеран је 1981. и 1988. из председничких избора изашао као победник. Тоди указује да ће председник Митеран по нечему у политичкој историји савремене Француске остати упамћен као први : Он је први председник V Републике који је на тај положај дошао после свог предходника који је такође први завршио пун седмогодишњи мандат добијен на непосредним председничким изборима. У историји француске републиканске уставности, Митеран ће остати (ако се не успостави VI Република са поново седмогодишњим мандатом шефа државе, што је мало вероватно) као једини шеф државе који је одслужио два консекутивна седмогодишња председничка мандата. Митеран је био први председник који се обавезао да именује за премијера политичара који долази из партије која је супротна политичка опција од његове и на тај начин стекао заслуге, јер је показао како институције V Републике могу да буду флексибилне у пракси. Он је на тај начин дао реалност двома релативно новим речима у француском политичком дискурсу: 1981., *алтернација*; и 1986., *кохабитација*. Власт може да се промени прилично мирно од деснице ка левици, као што је то рађено традиционално у демократијама енглеског говорног подручја, који посматрају тај догађај као толико природан да они немају реч алтернација која представља политичку појаву која значи неспорни трансфер власти са једне политичке групације на другу, након одржаних избора на основу установљених правила прихватљивих свим партијама. Марта 1986., када је Социјалистичка партија изгубила парламентарне изборе, Митеран је показао како реч *кохабитација* може имати ново значење. Именујући Жака Ширака за премијера Митеран

⁹⁷⁴ А., Knapp, V., Wright, *The Government and Politics of France*, Routledge, Taylor&Francis, London and New York, 2006, pp.71-72

је демонстрирао да лево орјентисани председник Републике може да влада релативно мирно (ипак не у потпуној хармонији), у тандему са десничарским председником Владе. Између 1993. и 1995. године он се поново нашао у ситуацији кохабитације са Едуаром Балдиром, изнова доказујући да Французи више нису тако неповерљиви у односу на политичку сарадњу између две стране која се некад чинила немогућом. Почев од 1958. године Митеран је био оштри опозиционар уставног решења у V Републици. Франсоа Митеран је чак њу назвао виртуалном диктатуром градећи своју политичку репутацију на оштрој, критичкој анализи институција V Републике у свом спису „Перманентни државни удар“. Веома је изненађујуће чак и за његове бираче и они који су га подржавали да када је напустио функцију шефа државе 1995. године овај Устав био је у примени јачи него икад пре. Ипак постоје неке сличности између овог првог социјалистичког председника Француске на основу Устава из 1958. године и Шарла де Гола. „Нико од оних који су довели поново на власт Де Гола 1958. године није очекивао да ће он дати независност Алжиру. Нико ко је гласао за Митерана није то учинио због мишљења да ће он помирити Француску Социјалистичку партију са тржишном економијом.“⁹⁷⁵

Почетак првог мандата Франсоа Митерана облежен је његовим распуштањем Националне скупштине, јер је желео да капитализује победу на председничким изборима победом својих социјалиста на парламентарним. То се и десило, па је Митеран именован за првог социјалистичког премијера V Француске Републике Пјера Мороа. Тиме је Митеран показао да жели сличану владавину као његови деголистички претходници. Кад кажемо да је и почетак Митеранове председничке владавине наликовао на његове предходнике, не мислимо на Валери Жискар д'Естена, јер овај непосредни Митеранов предходник није распустио Националну скупштину. У прошлости изразито критизерски настројен у односу на Де Голово председништво, Митеран ће посегнути за сличним образцем владавине. Можда „далеко да користи огромну моћ која му је на располагању да би поново осмислио парламентаризам у складу са његовим раним критикама, Митеран је у суштини изабрао да опонаша (и да га легитимизује) хиперпрезидентијалистички модел развијен током председника Де Гола и Помпидуа. „Француске институције нису прављене за мене,“ коментарисао је Митеран, али ми пристају веома добро.“⁹⁷⁶ „Mitterrand, највећи антагонист свих могућих противника, а најголистичкији од свих предсједника након de Gaullea, савршено се успијевао окружити мистеријом. Његовати тајност, упорабити, оправдано према неким, цинично према другима, околности и неприлике коњуктуре. И један и други имали судар за лијепо усмено и писмено изражавање, смисао за трајно и повјесно. Идеализам и макијавелизам стапају се код обојце у служби и на корист њихових идеала и амбиција.“⁹⁷⁷

Избор премијера и других министара указивао је да Митеран жели да има око себе поуздане сараднике који ће следити његов политички курс без икаквих сумњи у њега. Првих пет година првог седмогодишњег мандата Митерана обележено је реформама у економској и социјалној политици. Као извршиоци председникове воље који је желео поново да се кандидује на изборима 1988. године за председника појавила су се два премијера, већ поменути Моро који је ту функцију вршио три године, до 1984. године када

⁹⁷⁵ P.,Thody, *The Fifth French Republic, Presidents, politics and personalities*, Roudledge, London and New York, 2002, p 91

⁹⁷⁶ J.,T., S., Keeler, M., A., Schain, *Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France*, op.cit.p.97

⁹⁷⁷ Y., Mény, *Francuski politički sustav*, (prevela s francuskog, Marie – Rose Škifić), Panliber, Osijek – Zagreb – Split, 1998, str.95-96

је Митеран именовано Лорана Фабијуса за премијера,⁹⁷⁸ који ће остати први министар до парламентарних избора 1986. године. Политички живот је за време Митерана више имао председничку црту, наспрам политичке праксе у време претходног председника д'Естена. То ипак не значи, да је деголизам поново био на сцени. Бирачи више не би толерисали вршење функције како је то приличило Де Голу, а и позиција Уставног савета после реформе из 1974. године била је повољнија, па се овај државни орган уместо председника појавио у улози арбитра у уставном систему. Без обзира на председникову диригентску палицу у оквиру егzekутиве, његов други по реду премијер Лоран Фабијус у више прилика је истицао независност премијеровог положаја у односу на председнички и право да има самостално поље деловања, као предводник Владе. Парламентарни избори 1986. године довели су до победе две водеће партије деснице – Окупљања за Републику и Уније за француску демократију. Спомињано на почетку излагања о председништву Франсоа Митерана да је он постао први председник који ће бити у политичкој нужди да врши власт са премијером супротне политичке оријентације, па су настале нове околности које су до тада биле стране политичком животу у француској држави, политичко сустанарство, како се понекад назива у хрватској уставноправној и политиколошкој литератури.⁹⁷⁹ „Кохабитација је била могућа због различитог трајања председничког и посланичког мандата, а јачање француске левице, коју је предводио Митеран, чинило је овакву ситуацију све реалнијом. У теорији је претезало мишљење да ће неподударање председничке и парламентарне већине довести до уставне кризе, јер је и онако нејасна расподела власти у оквиру егzekутиве усложњена прецедентом да председник Републике има примат у односу на премијера. Различита политичка оријентација две главе егzekутиве претила би да угрози нормално функционисање система власти. Диверже је био један од ретких теоретичара који је сматрао да кохабитација не противуречи слову француског Устава и да она није штетна по његове институције.“⁹⁸⁰ И док су неки можда

⁹⁷⁸ Лоран Фабијус је најмлађи премијер Француске у XIX и XX веку. У моменту именовања Фабијус је имао 37 година. Овакав потез Митерана да за премијера именује једног од својих најмлађих сарадника руковођен је вероватно и медијским ефектом од таквог типа именовања, али и политичким, усмереним ка сопственој странци: да председник не жели искусне политичаре на месту премијера који би му били ривали. „Јасно је да је Митеран очекивао већи степен дипломатске вештине и субординације од свог првог министра, него што је Фабијус био спреман да пружи. Иронично, једно од могућих објашњења за Фабијусову одлуку да не следи председничку линију у овим стварима (спољни послови – напомена М.Р.) да је он сам гајио председничке амбиције. Као резултат тога, он није желео да буде упамћен као главни извршилац Митеранових налога, нити је желео да прихвати одговорност за контроверзне догађаје, који би могли да причине штету његовим шансама да буде изабран (станар) за Јелисејску палату у будућности. То свакако помаже да се објасни зашто је Фабијус рекао Митерану да није спреман да брани програм Владе до 1984., када је он изабран од стране председника да са чела Социјалистичке партије, води легислативну кампању.“ – L., Knight, *Presidentialism in Contemporary France: De Gaulle and Mitterand*, PhD in French Politics, University of Warwick, Department of French Studies, Coventry, 2001, p.172

⁹⁷⁹ „Ово раздобље, које је у француској политичкој и уставноправној публицистици називано кохабитацијом (cohabitation) односно сустанарством, предмет је многих политолошких студија које све, било изричито било посредно, закључно указују да је у то вријеме француски сустав устројства власти збиљски функционирао као чисти односно класични парламентарни сустав. То показује не само велику еластичност и адаптивност темељног уставног модела и повјесну стабилност основне идеје парламентаризма, као и да уставни институти дају врло различите учинке у промјењеним увјетима дјеловања и односа политичких чимбеника и субјеката који их остварују у политичком процесу, већ и велику конвргентност политичких процеса и института устројства власти у савременим демократијама.“ – S., Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, *Politička misao*, 3/1992, str.15, fusnota 20

⁹⁸⁰ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, op.cit. стр. 105

оčekивали да ће се Митеран оглушити о вољу парламентарне већине и именовати за премијера личност која му политички више одговара, као на пример бившег председника Републике Валери Жискар д'Естена или бившег првог министра и некадашњег председника Националне скупштине Жак-Шабан Делмаса, а долази из политичког тора деснице, шеф државе се одлучио да испоштује већинско начело. Већина је имала признатог вођу, који је у том тренутку био председник Окупљања за Републику и актуелног градоначелника Париза, Жака Ширака. Председник Републике Митеран тако именује за премијера свог најопаснијег политичког ривала. Процене да ће кохабитација бити конфликтна иако је Митеранова крилатица била: „Устав, само Устав, једино Устав,⁹⁸¹ нису биле далеко од истине. Франсоа Митеран је одлучио да задржи надлежности у домену спољних послова и одбране – такозвани резервисани председнички домен, који је још Де Гол себи наменио. Било је јасно да ће у овим областима председник имати првенство, а премијер ће морати да га следи. То је дошло до изражаја приликом именовања чланова Владе од стране председника Републике. Наиме Митеран није прихватио четири Ширакове номинације за чланове његовог кабинета. За чланове Владе од стране Митерана нису прихваћени: „Жан Лекану (Lecanuet), лидер Уније за француску демократију, Шираков партнер у конзервативној већинској коалицији, као министар спољних послова, Етиен Дели (Dailly), сенатор који је дуго био противник Митерана, као министар правде, Шарл Пасква (Pasqua), челник Шираковог Окупљања за Републику, као министар унутрашњих послова, и Франсоа Леотар (Leotard), лидер фракције Уније за француску демократију, као министар одбране.“⁹⁸²

Жак Ширак је већ имао искуства као премијер, за време мандата председника д'Естена када је такође долазило до сукобљавања између њих двојице. Одбијање номинација значило је да мора да заузме оштрији став, ако жели да улога премијера буде у политичком животу онаква, како је конструисана самим Уставом. Тако је председник Владе први пут од доношења Устава 1958. године постао њен истински предводник, а у појединим областима друштвеног живота преузео је руковођење у оквиру егзекutive, и то на рачун председника. Прва француска кохабитација била је „рискантан“ политички плес два вешта играча, где су оба усмеравала поглед на предстојеће председничке изборе. У многим потезима, председник и премијер су гледали како један другог да надиграју. Док је за време влада Мороа и Фабијуса извршена национализација појединих грана индустрије, сада је на политичкој сцени био обрт, јер је Ширакова Влада водила другачију економску политику. Та „нова Влада, на челу са Шираком, на челу са Шираком, практично укида политику коју су поставили социјалисти пет година раније. Под Шираком 65 државних компанија су дате на аукцију, укључујући и један национални телевизијски канал, фабрике за производњу оружја и електронике и неколико банака.“ Циљ тих економско–политичких потеза Ширака, био је да се минимизирају ефекти национализације извршене док су социјалисти били на власти. Митеран је као председник државе имао дискреционо овлашћење да потпише ордонансе чији су предмет биле ове мере економске политике. Председник то одбија, а премијер користи овлашћења на основу Устава дата му чланом 49 став 3, тако да судбину приватизације везује за судбину Владе тражећи од посланика да гласају о тексту релевантних приватизационих прописа, а тиме у ствари поставља питање одговорности Влади пред Националном скупштином. Знајући да иза себе има

⁹⁸¹ Y., Mény, *Francuski politički sustav*, op.cit.str.95

⁹⁸² S., Meisler, *Mitterrand Vetoes 4 Choices by Chirac for New French Cabinet*, Los Angeles Times, 20.3.1986, p.13

парламентарну већину негативан одговор посланика на питање неповерења Влади, односно указивање поверења истој, значило је аутоматско усвајање текста нацрта закона. Такав парламентарни механизам онемогућио је шефа државе да буде кочничар владине политике у домену економије. Овакву технику (коришћење овлашћења из члана 49 став 3 – на француском – *vote bloqué* тј. *package vote* израз на енглеском за ову установу француског парламентарног права), Ширакова Влада из (1986) која је по већини била танка, користила је чак 43 пута у току своје две године на власти. „Предходна социјалистичка Влада, која је била на власти пет година и са широм већином, користила је ову одредбу само три пута. Пре тога Влада Рејмона Бара (чија је партија била „мањина унутар већине“) користила је пакет гласање осамнаест пута. Пакет гласање омогућава више угроженим владама да успешно управљају (усмеравају) својим нацртима закона кроз мање гостољубиве скупштине и да се чувају од нежељених амандмана.“⁹⁸³

Тако се парламент поново вратио на сцену, у току кохабитације, јер је путем инструмента неизгласавања неповерења Влади, законодавни поступак добио много више „живота у себи“ него у претходним деценијама, када се поклапала парламентарна и председничка већина. Као закључак о периоду прве кохабитације, следи да је председник први пут сведен на уставну улогу – позиција институционалног арбитра. Уопште за све три кохабитације је констатовано да је „институционална пракса била много више верна Уставу него током периода када су председник и парламентарна већина имали сличне погледе ... Искуство кохабитације учи нас да кохабитација генерише промену институционалне праксе без промене уставног текста.“⁹⁸⁴

Узимајући у обзир да су овлашћења француског шефа државе по опсегу шира од класичног парламентарног председника Републике, она су ипак омогућила председнику да буде активан у политичким процесима. У француској теорији је примећено да председник Републике у периоду кохабитације остварује своје присуство у политичким процесима тако што може да рачуна „на три механизма: председавање Саветом министара, примену члана 13 Устава (потписивање ордонанси и декрета усвојених у Министарском савету, именовање цивилних и војних службеника – напомена М.Р.), посебне атрибуције председника у материји одбране и дипломатије).“⁹⁸⁵ Прву кохабитацију, је карактерисала компетиција између две главе егзекutive, што је допринело да се делимично смањи репутација председничке функције.

Такво такмичење између председника и премијера у периоду кохабитације, довело је до очекиваног дуела Митерана и Ширака на председничким изборима, на којима је Митеран освојио нови седмогодишњи мандат.⁹⁸⁶ Ширак је отишао, у временски, исто тако

⁹⁸³ С., Ј., Harvey, *The Double-Headed Eagle: Semi-Presidentialism and Democracy in France and Russia*, PhD thesis, University of Pittsburgh, Department of Political Science, Pittsburgh, 2008, p.26

⁹⁸⁴ М.-А., Cohendet, *The French Cohabitation, a useful experiment?*, op.cit.pp. 7-8

⁹⁸⁵ Ј., Fournier, *Politique gouvernementale: les trios levers du Président*, *Pouvoirs* 41/1987, pp.64-65

⁹⁸⁶ Председнички избори из 1988., први су и за сад једини од досадашње три кохабитације, када су водећи кандидати у првом и другом кругу били председник Републике и премијер из кохабитационог двојца: Митеран – Ширак. Предходница изборне кампање била је обележена неизвесношћу да ли ће се Митеран поново кандидовати за функцију шефа државе. То је подстакло надања другог еминентног члана и једног од вођа Социјалистичке партије Француске Мишел Рокара (и бившег министра за територијални развој а после и министра пољопривреде у Влади Пјера Мороа) да најави своју кандидатуру за председника Републике. Пошто су истраживања јавног мњења показивала да је Митеран фаворит за председничке изборе заказане за 24. април 1988, он је најавио кандидатуру крајем марта. Са јаким политичким осећајем за прави тренутак Митеран је користећи ауторитет функције на којој се налазио у отвореном писму које је упутио Французима, предложио умерени програм – „ни национализација ни приватизација“, залажући се притом за „уједињену

дугу опозицију. После председничких избора из маја 1988. године десило се већ виђено из 1981. године - победа социјалиста, али су сада били релативни победници парламентарних избора. Председник са обновљеним мандатом на почетку истог, нашао се у политички незгодној ситуацији јер његова странка не располаже апсолутном већином у парламенту, која би шефу државе омогућила одмах неспорну позицију број један у политичком и уставном систему. С обзиром да је Митеран већ почетком 1981. године, пре освајања првог председничког мандата, поднео оставку на челну функцију у Социјалистичкој партији (положај генералног секретара), он није био у прилици да контролише сва дешавања у странци чији је био оснивач. У међувремену ојачало је крило социјалиста које је предводио Мишел Рокар, познати унутарпаратијски супарник Франсоа Митерану. С обзиром да је Рокар задобио поверење унутар Социјалистичке партије за кандидатуру за председника Владе, Митеран је био у прилици да сада именује за председника Владе поново личност која за њега није политички подесна, с тим што тај политичар долази из његове партије. Шеф државе је користио опробан рецепт из прве кохабитације, а то је задржавање примата у председниковом резервисаном домену. Овог пута то су била ратна дешавања на међународној позорници, односно коалиција западних сила у рату са Ираком у коме је Француска имала приметну улогу. Рокаров премијерски мандат трајао је пуне три године од 1988. до 1991. Обе Рокарове владе биле су коалиционе с обзиром да социјалисти нису успели да освоје довољно мандата на парламентарним изборима за самосталну владавину. У владама Рокара поред социјалиста, четири члана су долазила из десно-центристичких партија, Центра социјалних демократа и Радикалне партије, иначе чланица Уније за француску демократију, на чијем је челу тада био бивши шеф државе Валери Жискар д'Естен и која није као партијска федерација јединствено подржавала Владу Мишел Рокара.

После Рокара, за другог премијера у другом председничком мандату Митерана именована је за сада једина жена на тој позицији, Едит Кресон. „Под Рокаровом наследницом Едит Кресон, председник Митеран је био принуђен да интервенише више него што би он то у идеалнотипском случају волео, све у циљу да подржи јавно опкољену премијерку и да се осигура да њене политичке одлуке нису усвојене.“⁹⁸⁷ После њене оставке Митеран је именовано свог ближег сарадника и политичког пријатеља Пјера Берегвоа, који је ту функцију обављао до парламентарних избора 1993. године на којима су социјалисти претрпели тежак пораз, а одговорност за њега је управо преузео последњи социјалистички премијер за време председничких мандата Митерана, поменути Берегвоа.

Дакле, после убедљиве победе десничара на изборима 1993. године, кохабитација је поново постала реалност француског политичког живота. Два најозбиљнија кандидата за место премијера из редова деголиста били су Едуар Баладир, некадашњи државни министар у Шираковој Влади за време прве кохабитације и сам Жак Ширак. Председник

Француску“ а „против присвајања државе од стране клана“ алудирајући на актуелног премијера Ширака и његову странку Окупљање за Републику. Митеран је изашао као победник првог круга са значајном предношћу у односу на Ширака (14% разлике), па је његова победа очекивана у другој рунди што се и десило. Франсоа Митерану је погодновало што у првом кругу председничких кандидата није било јаких кандидата левице. Дакле, оно што је била предност Митерана на левом спектру политичке позорнице, појавило се као одмажући фактор Шираку на десном спектру. Наиме, конкурент Шираку на умереној десници је био кандидат Уније за француску демократију Рејмон Бар, први министар за време председника д'Естена (1976-1981), а на екстремној десници председник Националног фронта Жан-Мари Ле Пен, који је остварио неочекивано добар резултат.

⁹⁸⁷ A., Cole, *French Politics and Society*, op.cit.p.37

Окупљања за Републику имајући у виду своја непријатна искуства као премијера за време д'Естена, а посебно у двогодишњој кохабитацији под Митераном, није био вољан да прихвати поново по његовом мишљењу незахвалну функцију премијера у таквим политичким приликама. Имајући у виду да је редовни термин председничких избора био мај 1995. године, Ширак се одлучује за мудар политички потез који се показао и исплативим - одбио је да буде поново први министар. С обзиром на овакав став Ширана који је свакако одговарао председнику Митерану, он именује за новог првог министра Едуара Баладира. Кохабитација Митеран-Баладир била је у знатно промењеним политичким околностима, у односу на кохабитацију Митеран-Ширак. Митеран је био при крају другог седмогодишњег мандата, и без показане жеље да се кандидује за трећи председнички мандат. Едуар Баладир је долазио из Окупљања за Републику, али не као њен председник, већ у улози потенцијалног председничког кандидата. Знале су се карте којима располажу председник и премијер, па је кохабитација била мирнија у односу на претходну. Митеран се као и у претходних десет година на месту шефа државе, када повремено није био у политички најбољим односима са својим премијерима, одлучио да у спољно-политичком и одбрамбеном домену има диригентску палицу, а да оно што је својство кохабитације - примат премијера у унутрашњој политици, само политичким потезима председника буде потврђено. То значи да је шеф државе, поново препустио вођење пре свега економске политике свом премијеру. Што се тиче спољне политике, односно око главних питања у домену међународних односа, председник и премијер без обзира на њихову партијску супростављеност, имали су скоро подударне ставове. Баладир је, како су се ближили председнички избори, пажњу управо на њих усмеравао, желећи јавности да се прикаже као адекватна замена на функцији шефа државе у односу на Митерана. Разлог усклађеном политичком деловању председника и премијера у другој кохабитацији, свакако је била чињеница да је Митеран знао да после председничких избора одлази у политичку пензију, а Баладир да су председнички избори најважнији тест његове каријере у којој му неће бити ривал Митеран, већ као што се и показало Жак Ширак. „Сукцесија премијера током Митерановог другог мандата, повећало је назадовољство јавног мњења јер је показан недостатак смисла од стране Социјалистичке партије да преко Владе спроведе економску политику јаког франка. Владе су биле лишене знатнијег маневарског простора у другим областима, нарочито у смањењу јавне потрошње. Немогућност било десног центра или социјалистичке Владе да савлада незапосленост имала је разарајући ефекат на њихове изборне резултате.“⁹⁸⁸

После више од пет деценија бављења политиком, и најдужег председништва у историји Француске, са политичке сцене је сишао Франсоа Митеран. Државник који је по сопственом тврђењу, сматрао да је потребно имати посебан дар за вршење власти, јер се ради „увек о праву које је дато појединцу или групи појединаца да наметну њихову вољу и њихове концепције на ширу заједницу, да усмеравају судбину једног друштва.“⁹⁸⁹ „Митеран је имао монархијску црту можда више него други француски председници. Као и Де Гол, он је култивисо дистанцу и резервисаност, и стално једно око фиксирао не толико на своју тренутну популарност, већ на своје место у историји.“⁹⁹⁰

⁹⁸⁸ А., Cole, *French Politics and Society*, Ibid, p.37

⁹⁸⁹ Ф., Митеран у: Ф., Митеран, Е., Визел, *Мемоари у два гласа*, (превод с француског, В., Булатовић), Паидеиа, НИИ, Београд, 1996, стр.113

⁹⁹⁰ А., Knapp, V., Wright, *The Government and Politics of France*, op.cit.p.74

Коначно, на изборима маја 1995. године Жак Ширак је успео да из трећег пута као и његов претходник Митеран, постане пети по реду председник V Француске Републике. С обзиром да је десница од парламентарних избора 1993. године имала парламентарну већину и свог премијера Едуара Баладира који је такође био кандидат на председничким изборима задавши муке табору Жака Ширака, било је нереално очекивати од новог председника, да ће свог унутарпартијског ривала задржати на месту премијера. С тога је Жак Ширак за премијера, именовано председника водеће партије власти, Окупљања за Републику Алена Жипеа. Имајући у виду изречено, парламентарна већина није се одликовала толиком хомогеношћу па би било нереално предвиђање да ће доћи до повратка деголистичког начина владавине.⁹⁹¹ У прве две године свог првог и јединог седмогодишњег мандата, Жак Ширак је могао да рачуна на претежну доминацију унутар егзекутиве. Пређашња искуства са кохабитацијом утицала су на мишљење једног дела француске јавности, да премијер у битним питањима унутрашње политике не треба да буде помоћни возач шефу државе. Имајући поверења у свог премијера и човека који га је подржао током изборне кампање за председника, Ширак је значајан део послова, који и иначе припадају Влади на основу слова Устава, препустио Алену Жипеу. Пред Жипеовом Владом у домену економске политике следио је значајан потез, а то је спровођење дефлације или другим речима припремање Француске за Европску монетарну унију. Многе економске реформе изазивају непопуларност на страни оних који их спроводе. Ови нужни потези економске политике француске Владе, за последицу су имале пад популарности и очекиван слабији резултат на редовним парламентарним изборима који су требали да буду одржани 1998. године. Ширак иначе познат као импулсиван политичар, спреман на брзе потезе и некада недовољно промишљене, додуше у консултацији овога пута са премијером, одлучио је да искористи своје прерогативе на основу Устава. Тако је овај француски председник распустио Националну скупштину годину дана пре времена, у намери да се обезбеди победа десних странака на парламентарним изборима, а све у циљу да и нова Влада деснице предузме економске мере, односно спровођење дефлаторног економског пакета. Ово је била лоша политичка процена Жака Ширака. Само две године после завршетка четрнаестогодишњег председништва Франсоа Митерана, односно четири године од када је последњи социјалиста био становник палате Матињон, поново је један социјалиста ушао у седиште Владе. Лионел Жоспен, лидер социјалиста и Шираков противкандидат на председничким изборима из 1995. године, однео је победу на изборима за Националну скупштину. На помолу је била нова кохабитација, трећа по реду. Имајући већ искуство свог претходника на функцији шефа државе Франсоа Митерана, са две кохабитације у којој је и сам учествовао једном као премијер, Жак Ширак је за премијера именовано вођу социјалиста Жоспена.⁹⁹² Као многе појаве у политичком животу тако и

⁹⁹¹ Парламентарни избори 1993., донели су најубедљивију већину деголистичкој десници коју су већински чиниле Окупљање за Републику – RPR, Жака Ширака и Унија за Француску демократију – UDF, Валери Жискар д'Естена. Наиме у другом кругу избора за 10. сазив Националне скупштине у V Републици, RPR је добио 29% гласова али 42% посланичких места, док је UDF добила 26% гласова и као RPR више мандата – 36 %. Прво парламентарна већина а онда и она која подржава председника после Ширакове победе 1995., није била под доминацијом његове партије, већ приближно једнаких снага RPR и UDF. Због тога се слободно може рећи да већина није била монолитна.

⁹⁹² „Жоспенова Влада је била оригинална у много праваца. То је била прва петопартијска „плурално – левичарска“ Влада која је деловала у новом институционалном контексту. То је била прва кохабитација, која укључује деголистичког председника и социјалисту на челу Владе ... Плурална левичарска Влада је понекад описивана у француској штампи као „дуална кохабитација“. Поред потенцијално конфликтних односа у

кохабитацију треба посматрати с обзиром на околности у којима је она наступила. Од председничких избора протекло је свега две године, а нова Влада је ступила на сцену одмах после давања мандата Жоспену за њено формирање. Пред собом је Жак Ширак као председник Републике могао да има пет година кохабитационог периода. То се управо и десило. Последица једне погрешне политичке процене, условила је да десничарски председник највећи део свог мандата проведе у политичком сустанарству са социјалистичким првим министром. Ситуација у Доњем дому - Националној скупштини била је сасвим јасна, први министар могао је да рачуна на подршку парламентарне већине. У Сенату било је више присталица председника у односу на оне који подржавају првог министра. Ипак имајући у виду институционални склоп V Републике, то за Ширика није било толико утешно, с обзиром да се и премијер Жоспен као и Ширак за време кохабитације са Митераном, користио истим средствима из члана 49 став 3 Устава, односно у случају спорења домова парламента у погледу неког законског текста, Жоспен је такође тражио од Националне скупштине да она сама донесе коначну одлуку. То је нарочито било изражено крајем 1999. године и почетком 2000. У том периоду је Влада Националну скупштину чак 16 пута овластила да сама заузме став, односно одлуку о неком законском предлогу или нацрту закона. Сама кохабитација имала је два раздобља, једно краће које је трајало од парламентарних избора јуна месеца 1997. године и током целе 1998. године када је председник Ширак препустио предводничку улогу у егзекутиви премијеру, који му је био политички супарник.⁹⁹³ За такво деловање председника изнесен је став да се шеф државе не примећује. Међутим, један детаљ из првог дела кохабитационог раздобља, сведочи да је председник желео да покаже шта значи коришћење уставних овлашћења која му припадају. У години пораза на парламентарним изборима 1997. године, шеф државе је предложио уставну реформу чији је предмет био француски правосудни систем. Без обзира на заговорништво оваквог вида реформе, Ширак одбија да сазове седницу оба дома парламента у Конгрес, а то тело је требало да потврди уставну промену. Само на изглед може деловати, да је овде реч о нерационалном деловању председника. Ширак је у ствари желео да избегне да главне ловорике победе понесе Жоспенова Влада. Овде је била реч и о својеврсној политичкој поруци коју је Ширак упутио Влади, а то је да председник не само на основу одомаћене политичке праксе, већ и на основу слова Устава, има могућност да контролише политичке процесе. Без председничког партиципирања није могуће спроводити одређене Владине мере или шире речено, егзекутиве у унутрашњој политици. И поред овог изреченог, кохабитација је у првом периоду била неконфликтна. Политичар са вишедеценијским искуством на министарским позицијама, два пута на положају председника Владе и признатог вође

оквиру француске егзекутиве, Жоспен је морао да се бави потенцијално осетљивим питањима пет коалиционих партнера (социјалисти, комунисти, радикали, зелени, Грађански покрет). Жоспенове вештине су, у целини, биле од ефективне користи у управљању плурално левом коалицијом. За претежни део периода од 1997. до 2002., Жоспен се доказао као мудри коалициони менаџер и моћни брокер, иако је сама коалиција увек била крхка грађевина, која је постајала осетљивија како је време протицало.“ – А., Cole, *French Politics and Society*, pp.41-42

⁹⁹³ Иницијатива да се формира нова Влада припада председнику, који прво мора да успостави контакт са партијским лидером. Он игра активну улогу у селекцији и именовању премијера. Он одлучује ко има најбоље шансе да формира Владу. Опсег председничке акције је, ипак, лимитиран резултатима избора. Али Влада се стварно формира од стране премијера, кога управо именује председник Републике. Ово је постало најочигледније под трећом „кохабитацијом“, када је Лионел Жоспен стајао сам на степеницама Јелисејске палате, објављујући своје именовање за премијера. - J.-L.,Thiébaud, *Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic*, op.cit.p.503

водеће десничарске странке који је напokon постао председник Републике, Жак Ширак је био свестан да његов индолентан став према Влади, не може да помогне евентуалној победи на председничким изборима, и да ако би тако наставио да делује, пре ће доживети пораз, односно необнављање председничког мандата. Ширак се зато већ током 1999. године, три пуне године пре председничких избора, одлучује за офанзивнији став према Влади Лионела Жоспена. Владу је често излагао критикама. Како председник Републике председава седницама Савета министара, то он и одлучује које ће се питање ставити на дневни ред овог тела. Када је Влада предложила почетком 2001. године да се на дневни ред Савета министара уврсти Владин Нацрт закона о Корзици, Ширак је овакав предлог одбио, да би свега недељу дана после тога, Владин предлог уврстио на дневни ред нове седнице Савета министара. Тиме је као и 1997. године желео да покаже да се шеф државе не може заобићи у најважнијим питањима из унутрашње политике, па чак и када су некада она само процедуралног карактера. С обзиром на поменуто схватање француске јавности, а базирано на искуству из кохабитације, да премијеру треба препустити значајан део послова у унутрашњој политици, посебно када иза њега стоји **монолитна** скупштинска већина која је опозитна према председнику државе, то је Ширак вешто искористио. Препустио је решавање многих питања из економско – социјалне сфере социјалистичким министрима, а с друге стране није пропуштао прилике да критикује Владу за непопуларне и неуспешне потезе. Чињеница је да је социјалистички премијер имао пун петогодишњи мандат за спровођење свог предизборног програма. Међутим како је време одмицало, Лионел Жоспен је све више губио на популарности, о чему сведочи велики изборни дебакл једног социјалистичког кандидата, а прецизније речено једног од кандидата две водеће странке на левици и десници, од ултранационалисте Жан – Мари ле Пена 2002. После пораза на председничким изборима, Жоспен је моментално поднео оставку на место председника Владе. Искуство из три кохабитације која у политичком естаблишменту Француске није посматрана благонаклоно, учинило је да већ једном покушана ревизија Устава о смањењу председничког мандата на пет година успе 2000. године, од када председнички мандат износи пет година. Могућност појаве кохабитације тиме је знатно умањена, с обзиром на одржавање председничких и парламентарних избора у једној години, и по правилу победе исте политичке опције на парламентарним изборима, која је победила на председничким. Почев од 2002. године па до 2016. године у француском политичком животу више није било кохабитације. Произилази да је уставна реформа извршена да би се добри темељи V Републике додатно зацементирали, а оно што је лоше – политички суживот идеолошки супростављених председника и премијера, уклонило из уставне грађевине. Посматрано из угла научног истраживања реч је о дефициту, јер једна од најзанимљивијих појава у савременој политиколошкој и компаративно – уставној пракси у земљи која је архитип полупредседничког система, више не може да се проучава. Ипак, није апсолутно немогуће, да до кохабитације не дође. Такво мишљење износимо имајући у виду евентуалне резултате неких будућих председничких избора, прецизније оних који су на реду у мају 2017. године. У ситуацији ако би у до сада увек очекиваном (извесном) другом кругу два кандидата била скоро изједначена, није невероватно да губитник из другог круга председничких избора са својом политичком опцијом већ месец дана касније у јуну 2017. године буде победник на парламентарним изборима, а да се онда деси један нови вид кохабитације који може да потраје колико цео председнички мандат, дакле пет година.

Помињана 2002. година је значајна с обзиром да је Жак Ширак победио тријумфално у другом кругу председничких избора.⁹⁹⁴ Та победа била је убедљивија и од оне коју је на првим непосредним председничким изборима у француској политичкој историји 1848. остварио Наполеон III. Следили су јунски парламентарни избори који су требали да означе добијање парламентарне већине од стране деснице, пре свега Шираковог Окупљања за Републику, убрзо ојачаног и преименованог у Унију за народни покрет. То се и десило. Да је било другачије, Ширак не би могао да обнови значај функције коју је обављао, на коју је пала сенка дуге петогодишње кохабитације. „Скоро да није било кампање пред легислативне изборе. Француска је почела да упознаје лице и фигуру новог премијера Жан-Пјер Рафарена и његове Владе ... У знаку времена, пет недеља пошто је повратио команду у Француској, Жак Ширак је отишао сам на Европски Савет у Мадриду, без премијера. У данима кохабитације Лионел Жоспен је увек ишао са њим. Председник је увек био у првом плану, и као Мишел Дебре за време тријумфалног президенцијализма Де Гола, господин Рафарен био је нешто више од председничког шефа кабинета. На крају, шеф државе је ушао у кампању. Он је затражио од француског народа јасну и кохерентну већину да би се избегао нови период кохабитације.“⁹⁹⁵ После победе деснице на јунским парламентарним изборима 2002 и поновног именовања за премијера, Рафарен је саставио свој други кабинет.⁹⁹⁶ Рафаренове владе остале су упамћене по интерним неспоразумима министара, што је резултирало изношењем супротних ставова о појединим сегментима политике кабинета у јавности. Такво

⁹⁹⁴ Први круг председничких избора од 21. априла 2002. за Ширака су били далеко од великог успеха с обзиром да је освојио 19,88% гласова бирача који си изашли на изборе у односу на 16,86%, колико је освојио Жан-Мари Ле Пен. Шираку је свакако одмогла појава кандидата десно-центристичке оријентације: Франсоа Бајруа испред Уније за француску демократију, која је ослабљена од 1998. када се од ње издвојила Републиканска партија под новим називом Либералдемократија (која није наступала јединствено на изборима јер је њен потпредседник Жан Пјер Рафарен подржавао председника Ширака) а чији је председник Алан Мадлен био кандидат на председника. Примећено је да је „Шираков резултат био најгори који је икад један председник добио тражећи реизбор. Његови су резултати били слични онима из 1988. и 1995., али његова изборна база је била слаба: само 13,75% регистрованих гласача, другим речима, сваки седми гласач. Његова кампања је примарно била фокусирана на питању несигурности (insecurity). Ширак је био добар стратег који је много научио од Франсоа Митерана, и концентрисао се највише на оно што је тог момента бринуло Французе. По први пут за много година, главно тежиште кампање није било опадање нивоа запослености, већ делинквенција и насиље.“ После слабог првог места у првом кругу за Ширака и одличног другог места за Ле Пена уследио је други круг. „У том плебисциту анти-Ле Пен, са 82% гласова, Жак Ширак је реизабран са највећим одобрењем за председника Републике. Како год, овај импресивни резултат није неминовно гарантовао петом председнику V Републике некакав велик степен чврстоће. Према је Жак Ширак постао председник по Де Головом моделу, председник свих Француза, његова позиција је могла да буде сигурна на основу легислативних избора.“ – А., Miguet, *The French Elections of 2002: After the Earthquake, the Deluge*, West European Politics, 25:4/2002, pp.207-208, p.213

⁹⁹⁵ А., Miguet, *The French Elections of 2002: After the Earthquake, the Deluge*, op.cit.p.214

⁹⁹⁶ У све три владе Жан-Пјер Рафарена шести по реду председник V Републике (пре него што ће постати шеф државе) Никола Саркози је био министар, прво унутрашњих послова и унутрашње сигурности, па онда у трећој Рафареновој Влади министар економије, финансија и индустрије. Рафаренов наследник на функцији премијера Доминик де Вилпен у прве две владе налазио се на челу министарства спољних послова, да би у трећој добио функцију министра унутрашњих послова. Франсоа Фијон премијер за време Саркозијевог петогодишњег мандата као председника Републике, био је у Рафареновим владама шеф различитих управних ресора. Дакле, и у Рафареновој Влади, као и у владама његових предходника као и наследника налазили су се најеминентнији чланови владајуће странке. Владе у Француској како V Републици, тако и у предходним републикама, прави су и завршни регрутни центар, за њене чланове, за две највише државне и политичке функције – председника Републике и првог министра.

поступање је свакако било супротно начелу колегијалне солидарности, које треба да буде руководно у политичким активностима колективног дела егzekутиве. Свакако да је „заслуга“ за нејединство у Влади припадала недостатку ауторитета премијера, што за француска средства јавног информисања није остало непримећено. Ширакова победа на председничким изборима имала је домино ефекат за парламентарне изборе, али не и за регионалне 2004., када је Унија за народни покрет са савезницима на умереној десници претрпела пораз од коалиције левице предвођене Социјалистичком партијом. Први министар Рафарен је изборе протумачио као знак неповерења бирачког тела према његовој Влади. Као последица личне политичке одговорности, Рафарен је поднео оставку на место премијера, да би га председник Ширак (моментално) по трећи пут именован за првог министра, а на тој функцији ће остати до 30. маја 2005. Наиме, после референдумског „не“ Европском уставу, премијер је поднео оставку председнику Републике, а за новог првог министра именован је Доминик де Вилпен, други по реду председник Владе у Шираковом другом мандату односно четврти за време његове председничке владавине. Занимљивост Вилпеновог именованја је да је он трећи премијер V Републике који се предходно није налазио ни на једној изборној функцији. Пре њега то су били Жорж Помпиду и Рејмон Бар. То је била једна од политичких слабости Доминик де Вилпена, јер му се у јавности замерало да нема осећај за потребе грађања. Вилпенова Влада карактерисала се мањим бројем чланова, са релативним хијерархијским јединством. Сви чланови Владе били су министри. Ова Влада није имала државне секретаре, али је имала доста делегираних министара. Наведено је да је Влада поседовала релативну хијерархијску унисоност, јер је позиција број 2 у Влади припала Николи Саркозију, с обзиром да је поред портфеља унутрашњих послова, добио и титулу државног министра, што је понекад (а овде је била управо таква ситуација) функција у Француској изједначена са положајем потпредседника владе у другим уставним системима. Положај премијера Вилпена није се много разликовао од Рафареновог, дакле без велике могућности да засени одлазећег председника, али и државног министра Саркозија.

Могућношћу да самостално (уз понекад већу асистенцију према премијеру) бира министре и друге државне званичнике, одлучује не само у председничком резервном домену, као за време кохабитације него и о најважнијим питањима унутрашње политике, Ширак је показао да је као шеф државе централна личност политичког система. Без обзира на све ово, хиперпрезиденцијализам више није био тако актуелан, као у неким прошлим временима. Разлог томе је што се у Француској већ подуже рачуна, на то да премијер не може само да буде шеф председничког особља, већ његов млађи партнер у многим значајним питањима, наравно не угрожавајући председничко право да коригује активност премијера, тако где сматра да његов први министар греша, па чак да истог и смени.

Никола Саркози је победивши у другом кругу председничких избора 2007. године, постао шести председник V Републике. Његов мандат од пет година остаће упамћен као председничка владавина другачија у односу на председништва његових претходника, али и у односу на садашњег председника Франсоа Оланда. Због чега је тако? Ако узмемо у обзир да научни радови који за предмет имају анализу његовог мандата као шефа Француске државе, у себи имају једну од кључних речи брзо председништво, биће нам на почетку бар делимично јасније. Није спорно да од времена Де Гола до данашњице, сви вршиоци функције шефа државе су у V Републици заузимали најзначајнији део политичког простора. И поред тога, што је Устав формално доделио значајну улогу

председнику Владе и његовом кабинету, материјални Устав усмерава је односе политичке моћи више ка шефу државе, управо захваљујући неким преседанима, који су учињени за време првог председника V Републике Шарла де Гола. Начин на који је Саркози вршио председничку функцију, већ на почетку довео је до закључака да такав стил, не може да се пореди ни са једним другим председником. После респектабилне победе,⁹⁹⁷ на председничким изборима и у првом и у другом кругу (посебно ако се пореди са резултатима првог круга председничких избора из 2002. године, када је Ширак освојио непуних 20%), „Саркозијеву победу је следио реизбор умерене деснице на парламентарним изборима у јуну. Док је UMP задржала већину у Националној скупштини са 313 места од укупних 577, разлика у победи у односу на Социјалистичку партију била је мања него што се очекивало. Заиста број посланика UMP био је значајно мањи него 2002. када их је било укупно 369, док је Социјалистичка партија искористила раст популарности у јавном мњењу између две рунде гласања ... И поред тога председник Саркози је добио јасну већину за своју реформску платформу, док је доминантан институционални модел режима, заснован на узајамној подршци председничке и парламентарне већине још једанпут потврђен.“⁹⁹⁸ С тога је Саркози капитализујући легитимитет добијен на непосредним изборима (и председничким и парламентарним), убрзо начинио промене у композицији извршне власти у односу на период када је Ширак био председник. Није се ни очекивало, да ће Доминик де Вилпен (de Villepin) бити поново именован за првог министра. На то место именован је поуздан сарадник Саркозија Франсоа Фијон (Fillon), министар рада, социјалних питања и солидарности у прве две владе премијера Жан-Пјер Рафарена за време првог председника Ширака, односно министар националног школства, високог образовања и истраживања у трећој Рафареновој Влади.. Остале чланове Министарског савета уважавајући уставну норму, именује председник на предлог првог министра. То би требало да значи, да у значајној мери први министар бира

⁹⁹⁷ Председнички избори из 2007. године, на којима су главни кандидати били Никола Саркози као кандидат Уније за народни покрет – UMP, чији је био председник, и Сеголен Ројал која је била кандидаткиња Социјалистичке партије – PS, означили су победу Саркозија у првом кругу (31,18%) над Ројал (25,87%), и коначно у другом 53% : 46,9%. То су били први председнички избори на којима је победио кандидат рођен после II светског рата у IV Републици и први, а да будући председник није био у политици за време Шарла Де Гола. На парламентарним изборима који су уследили, UMP је поново победила. То си такође први избори, после скупштинских избора 1978., када је владајућа коалиција други пут узастопно победила. Од ових нумеричких података, интересантније како се у делу теорије виде избори из 2007. „Победу Николе Саркозија и његове партије на изборима 2007.године је најбоље објаснити позивањем на појам бонапартизма, који има дугу историју у француској политици. Саркозијев ауторитарни популизам са десном и крајње десном орјентисаном идеологијом и програмом, ипак има еклектичне референце, које су допринеле да се подрију други кандидати и политичке странке. Посебно, Национални фронт је у великој мери ослабљен Саркозијем, који је пажљиво укључио у своју кампању језик и погледе који су били привлачни гласачима Националног фронта. Социјалисти, у међувремену су се опрхрвали међусобним поделама, и упркос јачању које је произишло из избора са респектабилним резултатом Сеголен Ројал и Социјалистичке партије са повећаним бројем места у Националној скупштини, они су били далеко од победе. Ово је продуковало додатне унутарње анализе за Социјалистичку партију и питање о томе како да се поново партија креира као више кредибилна за извршну власт. Избори су били разочаравајући за крајњу левицу, нарочито после добрих резултата 2002.године, али су бирачи били опрезнији 2007.године јер су желели да избегну тако рећи фарсу која се догодила пред други круг председничких избора 2002.године.“ – N., Hewlett, *Nicolas Sarkozy and the Legacy of Bonapartism. The French Presidential and Parliamentary Elections of 2007*, Modern & Contemporary France, 4/2007, p.405

⁹⁹⁸ R., Kuhn, *The French Presidential and Parliamentary Elections, 2007*, Modern & Contemporary France, 4/2007,p.323

свој тим. У односима Саркозија и Франсоа Фијона, ситуација је била другачија. Председник је углавном имао своје предлоге, а од премијера се очекивало да те предлоге уважи.⁹⁹⁹ Тако је прва Фијонова Влада добила за министра спољних послова Бернара Кушнера (Kouchner), иначе познатог социјалисту. Тим вештим потезом председник је успео да на почетку свог мандата баци рукавицу у лице вођству Социјалистичке партије Француске, која је на то одговорила искључењем новоименованог министра спољних послова из свог чланства. Можда је и занимљивији податак да је Саркози у Владу именовао и Ерика Бесона (Besson), економског саветника своје противкандидаткиње на председничким изборима Сеголен Ројал (Royal). Интересантан је и податак да први Филонов кабинет од 15 министара имао чак седам припадница слабијег пола. Занимљиво име међу њима је свакако била министарка правде Рашида Дати (Dati), прва жена северноафричког порекла, именована у једну француску Владу. Кадровски одабир указао је на једну тенденцију коју је Саркози показао, а то је да не даје значајан простор премијеру за именовања министара. У спољној политици, где председник и иначе има право првенства у односу на првог министра, чак и у периодима кохабитације, Саркози је посебно доминирао. То није био само став француских политичких аналитичара и припадника политичког кора, већ и познаваоца међународних односа. За кратко време у првих годинуипо дана свог мандата, Саркози је предузео неколико акција на међународном плану. Од ангажовања у преговорима са колумбијским властима, у такозваној талачкој кризи, до примања у званичну посету тадашњег председника Либије, пуковника Гадафија, преко иницијативе за именовање социјалисте Доминика Штрос – Кана (Strauss-Kahn), за директора Међународног монетарног фонда. Предлажући социјалисту за једно од најзначајнијих функција у домену финансијских организација у свету, Саркози је поново деловао ефектно у својим потезима према опозицији, односно Социјалистичкој партији. Касније ће се на међународној сцени Саркози посебно ангажовати у француским иницијативама за заштиту животне средине кроз институционалне форме групе 20 најбогатијих земаља света, Г – 20. Од западних лидера, председник Саркози био је међу последњима који су подржали промене у афричким земљама 2011. године. Како француско јавно мњење на то није реаговало повољно, после избијања устанка у Либији против Гадафија, Саркози ће бити први који ће затражити оставку пуковника. После ове вербалне оштрине, коју је показао према либијском руководству, француска администрација предвођена председником, са речи ће прећи на дела, предводећи војну интервенцију против Либије, у виду вишемесечног ваздушног бомбардовања, што ће у коначном резултирати падом Гадафијевог режима. На унутрашњем политичком плану, председник је у потпуности преузео контролу од премијера, када је реч о вођењу главних деоница политике, примера ради, од реформи тридесетпеточасовне радне недеље и флексибилног запошљавања, детаљне интервенције на пољу реформе управе, универзитета, заштите животне средине, локалне самоуправе и

⁹⁹⁹ У шири састав прве Фијонове Владе именован је за државног секретара Андре Сантини (Santini) осумњичен у афери Фондација Амон. То је први пут од 1992. да се у састав Владе именује неко од политичара који је протагониста скандала и који је поводом истог процесуиран у судском поступку. Наиме према такозваној „Баладировој јуриспруденцији“ односно неписаном правилу које је установио некадашњи француски премијер Едуар Баладир (Balladur) владини званичници умешани у корупционашке афере (оптужени у судским поступцима) треба одмах да поднесу оставке или да уопште не буду кандидати за чланство у Министарском савету, док поступак траје. Више о случају Амон: *La mise en examen de M. Santini n'a pas empêché sa nomination au gouvernement*, Le Monde, 22 June 2007. „О Баладировој јуриспруденцији“: *La loi et la jurisprudence*, L'Express, 15. November, 2001

пензионе реформе. Тако француски писац Пјер-Анри Прело у раду који је настао за време председничког мандата Саркозија указује да смо у будуће „суочени са V Републиком „на енглески начин“ односно са режимом првог министра. Никола Саркози се више појављивао као „супер први министар“ него „хипер-председник“.¹⁰⁰⁰

Већ помињана именована чланова Владе, која су била у председниковим рукама, још више су долазила до изражаја када су у питању чланови председничког тима саветника, што је наравно и логично. У теорији се наводи да је „Јелисејска администарција играла много више јавну улогу под председником Саркозијем, него за време његових претходника. Јелисејска управа је охрабрена да узима активније учешће у јавности, него што је то био раније случај. Тако је генерални секретар Јелисејске палате имао значајнију јавну улогу, него његови претходници и пре него што ће постати контраверзни министар унутрашњих послова 2010. године.“¹⁰⁰¹

Веће учешће председникових саветника у јавном животу можда и не би било толико критиковано, да они нису преузимали такорећи део надлежности појединих министара у Влади. Тако су стизале критике из Ке д'Орсеја (седиште Министарства иностраних послова Француске), да саветник председника за спољну политику заузима простор који је намењен министру иностраних послова и каријерним дипломатама. Сличне оптужбе су се могле упутити и на рачун председниковог саветника за социјална питања у преговорима поводом пензионе реформе 2010. године. „Изузетно је била маркирана презинденцијализација у језгру егzekутиве и персонализација у односима унутар извршне власти после маја 2007. године, односно Саркозијеве победе. Он је створио експлицитно вођство, које подразумева визију да председник са народним мандатом извршава највећи део ауторитета егzekутиве, док његову политику треба у потпуности да имплементирају премијер, министри и велика управна машинерија. На почетку први министар Франсоа Фијон се слагао са оваквом визијом. Фијон је у првим годинама свог премијерства указивао да председник „управља“, а да је улога премијера лојална имплементација председникове визије.“¹⁰⁰² Такви односи унутар егzekутиве посебно током прве половине Саркозија на челу државе, нису били својствени, такорећи ни једном председнику пре, чак ни Шарлу Де Голу. Када је 2008., француском председнику припала обавеза да се организује састанак министара Г-7, све инструкције за тај састанак управо су дате од шефа државе. Тако постављени односи унутар егzekутиве, маргинализовали су *de facto* премијера и у ситуацијама када је био присутан на састанцима. Скромно држање у јавности председника Владе, у односу на хиперпрезиденцијалистички стил председника, временом је подизало популарност првог министра у односу на шефа државе. Фијон је у међувремену добијајући информације о ставу јавног мњења, постајао мање скроман, доводећи у питање право генералног секретара Јелисејске палате, да буде гласноговорник целе Владе. Начин вођења унутрашње и спољне политике – то брзо председништво Саркозија, које је одударало од већинских ставова у француском јавном мњењу о положају и улози председника, постало је оружје Саркозијеве политичке самодеструкције. Како Алистер Кол (Col) наводи, председничка доминација има две оштрице. Иако је имао субординирајући статус у прве

¹⁰⁰⁰ P.-H., Prélot, *La V^e République à l'anglaise ou la fin du «présidentialisme»*, dans *Les cinquante ans de la Constitution (1958-2008)*, Lexis-Nexis, p.159

¹⁰⁰¹ A., Cole, *The Fast presidency? Nicolas Sarkozy and the political institutions of The Fifth Republic*, *Contemporary French and Francophone Studies*, 3/2012, p.316

¹⁰⁰² A., Cole, *The Fast presidency? Nicolas Sarkozy and the political institutions of The Fifth Republic*, op.cit.p.317

три године председничког мандата Саркозија, популарни Фијон је поново именован за премијера новембра 2010. године, упркос већинским очекивањима да се то неће десити. „То именовање имало је своју дефанзивну црту коју је показао Саркози, односно лимит хиперпрезидентијалистичке праксе. Фрагилни председник са историјски најнижом подршком јавног мњења у истраживањима, није смео да се упусти у смену популарног премијера, само 18 месеци пред председничке изборе 2012. године. Чак шта више, трећа Фијонова Влада из новембра 2010. године, је била мање традиционално Влада десног центра, него претходне голистичке владе. Фијон је изгледа показао већи осећај у персоналним решењима у односу на самог председника, јер је знао да задовољи различите фракције унутар Уније за народни покрет, као председничке партије. Овлашћења председника, као што су дисолуција парламента, референдум и посебно могућност да својевољно смени премијера, при крају Саркозијевог мандата, била су у потпуности неупотребљива због временских оквира, који му нису дозвољавали ризиканте потезе, чија би употреба довела до још веће неизвесности у трци за наредни председнички мандат.“¹⁰⁰³

У анализи вршења власти од стране овог француског председника, можемо да дођемо до неких, само на први поглед контрадикторних закључака. Он је на почетку мандата, као председник Републике увео чак популистичке елементе у својој владавини, већу комуникацију са бирачима и много већи утицај партијске политике у вођењу државних послова, него што је то било случај за време његовог претходника Жака Ширака. Од председника се очекује да се мање партијски експонира, а да више буде изнад партија. Саркози је управо чинио супротно. Иако је у најдужем периоду важења Устава од 1958, председник био доминантан на политичкој позорници, то не значи да су сви председници минимализовали утицај премијера. Посебно се премијеру давао маневарски простор у вођењу оних области друштвеног живота, где је било непопуларно повлачити ризиканте потезе, а ипак неопходно. Овај десничарски председник је и такве потезе и одлуке доносио, занемарујући улогу свог првог министра. Стварно смо се могли питати, да ли Француска има првог министра? Међутим, временом је хиперпрезидентијалистички стил, који је установио Саркози, постао објект критика опозиције, новинара, а иза завесе и самог првог министра. Тако, иако формално, а посебно у пракси јак председник, да би успео да се избори за нови мандат, временом је прихватио одређене промене у Влади на иницијативу првог министра. Не желећи да створи ривалство са председником Владе, шеф државе ипак се одлучио за партнерство. На крају, ипак су обојица чланови исте партије. Решавање проблема насталих на тржишту и уопште економској политици, као последица велике финансијске кризе, која је задесила и Француску крајем 2008. године, били су једни од главних задатака Саркозијевог председништва и Фијоновог кабинета. Од традиције десничарских председника и влада истих политичких боја, да треба дозволити слободу тржишта, прешло се на усвајање програма влада левице, односно државне интервенције у главним сферама привреде. Саркози водећи рачуна и о главним питањима унутрашње политике, преко својих саветника, занемарујући премијера и министре, а затим због неповољних политичких датума, прихватајући решења премијера и министара, правио је нагле заокрете управо у економској политици. На крају, бирачи су на изборима 2012. гласали за социјалистичког кандидата за председника Франсоа Оланда, из осећања да је најлакше њему да победи Саркозија, с обзиром да иза себе има организовану и већ традиционално најјачу партију левице. Ти избори су више били референдум против Николе Саркозија, а чини нам се мање гласање за Франсоа Оланда. Када је неко тако

¹⁰⁰³ A., Cole, *The Fast presidency? Nicolas Sarkozy and the political institutions of The Fifth Republic*, Ibid, p.317

успео да поларизује јавност од оних (у бирачком телу) који га безрезервно подржавју, до оних који желе да му виде леђа приликом изласка из Јелисејске палате, то се на крају и десило. Избори као да су били плебисцитарно изјашњавање, за и против једног човека. Коначни исход је био поразан за Саркозија, а избор је пао на другог по реду социјалистичког председника и бившег генералног секретара Социјалистичке партије (1997-2008) Франсоа Оланда. Такође дати су и поразни или другачије речено негативни коментари на рачун Саркозијевог председништва. Писац Жозеф Зарка указује да је оцена Саркозијевог председништва (у периоду 2007-2009 када је Зарка истраживао, као и други писци на које се позива) често била негативна. Критике су обухватале¹⁰⁰⁴: неодређен „catch-all“ дискурс,¹⁰⁰⁵ недостатак правца,¹⁰⁰⁶ или континуитета,¹⁰⁰⁷ односно повезаности (кохерентности),¹⁰⁰⁸ одсуство јасне визије¹⁰⁰⁹ и поједностављен реактивни приступ вишеслојним проблемима.¹⁰¹⁰ Међутим Никола Саркози је имао поприлично јасну визију да је потребно извршити промену Устава.

Иначе у овом раду је помињано да је француски Устав био често под лупом политичара и уставних правника, у вези његове промене. Последња која је извршена, десила се 23. јула 2008. године,¹⁰¹¹ у другој години мандата овог француског председника. На челу Уставног већа за промене, налазио се Саркозијев политички ментор и бивши премијер у другој кохабитацији Едуар Баладир. Веће за промене Устава одустало је од правне револуције у смислу мењања уставног положаја председника Републике и председника Владе Француске. Избор пред којим су се нашли чланови Већа, био је, да ли променити Устав тако што ће се имплементирати нове одредбе, које ће систем зацементирати као парламентарни, или ће се усвојити решење које је у највећој мери слично решењу које постоји у Сједињеним Америчким Државама. Идеја председника Саркозија је била да се ојача положај шефа државе, до те мере, а да се у томе успело могли би рећи да је рођена нова република. Навели смо да се у научним радовима посвећеним мандату председника Саркозија, период његове владавине назива брзо председништво или хиперпрезидентијализација. Међутим, до тих револуционих промена није дошло, с обзиром да је и сам Саркози 2007. године у говору у Епиналу, одустао од захтева за

¹⁰⁰⁴ J., Szarka, *Nicolas Sarkozy as Political Strategist: Rupture Tranquille or Policy Continuity?* Modern & Contemporary France, 4/2009, p. 418

¹⁰⁰⁵ C., Gambotti, *Sarkozy: la métamorphose 1999-2007*, Editions Privat, Paris, 2007, p.145

¹⁰⁰⁶ P., Larrouturnou, *20 bonnes raisons et la stratégie pour en finir avec Sarkozy*, Editions du Rocher, Paris, 2008, pp.133-134

¹⁰⁰⁷ P., Moscovici, *Le Liquidateur*, Hachette, Paris, 2008, p.134

¹⁰⁰⁸ J.-M., Colombani, *Un Américain à Paris*, Plon, Paris, 2008, p.120

¹⁰⁰⁹ N., Lecaussin, *L'Absolutisme efficace. Enquête sur la présidence Nicolas Sarkozy*, Plon, Paris, 2008, p.172; P., Cahuc, A., Zylberg, *Les Réformes rates du Président Sarkozy*, Flammarion, Paris, 2009, p. 205

¹⁰¹⁰ J., Peyrelevade, *Sarkozy: l'erreur historique*, Plon, Paris, 2008, p.10

¹⁰¹¹ „Уставни закон број 724/2008 је кохерентна целина којом су предложене глобалне и амбициозне институционалне промене, које су захватиле 33 члана од 89 чланова Француског Устава из 1958. године. Предлог Уставног закона назван је најважнијом ревизијом покренутом у односу на основни закон. Све гране власти су захваћене реформом која се простире у три правца. Прва серија измењених одредби има за циљ да се обнови остваривање извршне власти решавањем двосмислене дијархије између председника Републике и премијера. Други сет мера је посвећен законодавној власти са циљем да се рехабилитује улога парламента елиминацијом неких од строжијих елемената рационализованог парламентаризма уведених 1958. Трећа област интервенције односи се на судску власт и права грађана, а свакако најзначајнија је овде одредба која се тиче увођења новог облика а posteriori контроле уставности закона.“ – F., Fabbrini, *Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation*, German Law Journal, 10/2008, p.1299

одређивањем нове улоге председника Републике. Догодило се управо супротно, овлашћења шефа државе су сужена, тако што је неке надлежности изгубио, а неке су ограничене и боље контролисане. Прво ћемо обратити пажњу на ограничавање прерогатива председника Републике. По изворном уставном решењу, шеф државе је имао право да се неограничено кандидује на ту функцију. Уставним законом из 2008, број мандата председника је ограничен на два. То је са претходном уставном променом из 2000-те године, којом је мандат скраћен са седам на пет година, довело до уставног ограничења моћи председника Републике. Друга одредба Устава која је промењена, односи се на председниково право давања помиловања. Ова квазисудска надлежност председника у пракси није имала никаква ограничења, а према потпис надлежног министра је представљао само пуку форму. Баладирово Веће за промену Устава, предлагало је да се председничке одлуке на основу права помиловања подносе на мишљење Високом судском савету, и да се искључе колективна помиловања која су у пракси чињена сваке године на Дан Републике - 14. јул. Промена Устава из 2008., довела је до нове одредбе по којој председник Републике има право помиловања на индивидуалан захтев. Тако да није усвојено, да је потребно мишљење Високог судског већа, као услов за примену права помиловања.

Трећа измена, тиче се односа председника Републике и судске власти. Шеф државе у Француској, гарант је независности судске власти, а у томе му помаже Високо судско веће. На основу члана 64 Устава, судска функција је стална. До уставних промена из 2008. године, председник Републике је председавао Високим судским већем, док је министар надлежан за правосудје – министар правде, по функцији био потпредседник тог Већа. Високо судско веће састојало се од девет чланова. Чланови овог тела именовани су од стране шефа државе, под условима који су утврђени органским законом. Надлежност Високог судског већа је у предлагању за функцију сталних судија Касационог суда и именовање првог председника Апелационог суда. Високо судско веће под условима који су предвиђени органским законом, даје мишљење о предлозима министра правде за именовање сталних судија. Ово Веће има и карактер дисциплинског органа у истоименом поступку према сталним судијама. У таквом случају, Већем председава први председник Касационог суда. Веће за промену Устава поднело је предлог да председник Републике именује председника Високог судског већа из круга лица, које не припадају ни парламенту ни правосудном систему. Овај предлог није прихваћен, па је на основу уставних промена из 2008., председник Републике изгубио овлашћења председавања Високим судским већем. Када одлучује о именовању сталних судија Касационог суда, Високим судским већем председава први председник Касационог суда, а о именовању осталих судија одлучује државни адвокат при Касационом суду.

Четврта промена, имала је за предмет председниково право именовања цивилних и војних државних званичника. На основу првобитног текста Устава Француске, шеф државе овлашћен је да именује цивилне и војне државне званичнике, сем најзначајнијих, који се именују у Министарском савету, (државни саветници, велики канцелар Легије части, амбасадори и посебни изасланици, главни саветници рачунског суда, префекти, представници Владе у прекоморским подручјима, ректори академија и директори централних управних служби, који се именују у Министарском савету). Уставним променама из 2008. године, измењен је став 4 члана 13 Устава, који је регулисао да се органским законом утврђују друге службе, поводом којих се врши именовање у Савету министара, као и услови под којима председник Републике може своје овлашћење

именовања пренети да би се оно обављало у његово име. Намера уставотвораца била је јасна: извршити избор према стручности, а не политичкој подобности и омогућити опозицији у парламенту, контролу над номинацијама. На основу ревидираног, или прецизније речено новог става 4 члана 13 Устава Француске, органским законом утврђују се службе које због важности за права и слободе, економски и социјални живот грађана, именује председник Републике, након јавног мишљења повереништва сваког дома парламента. Ово мишљење нема обавезни карактер, то је врста препоруке о коју се председник може оглушити, али је може и усвојити, па ако је она позитивна, доћи ће до именовања, а ако је негативна, именовање може изостати. Међутим, повереништва оба дома парламента, имају могућност да ставе апсолутни вето на номинације које жели председник. Тако, шеф државе не може да изврши именовања, ако колегијуми домова парламента донесу тропетинском већином негативно мишљење о именовању. Да председник и даље има слободу у именовањима, потврђује страначки састав парламента, јер наведену већину није лако постићи, која би се успротивила својом бројношћу именовањима које учини шеф државе. Закон ће даље утврдити надлежна стална повереништва према службама и дужностима. Услови под којима повереништва дају мишљење, након личног саслушања кандидата за службе, одређују пословници домова парламента. Треба нагласити да се наведена одредба Устава, примењује и на именовање чланова Уставног савета, Високог судског већа и омбудсмане.

Нова промена Устава, која је са становишта теме овог рада и најзначајнија, односи се на члан 16, који даје ванредна овлашћења председнику Републике у стању државне нужде. Наглашавамо да је још приликом писања уставног текста 1958. године, од стране Консултативне уставне комисије, изнесен предлог да Уставни савет треба да да потврдно мишљење да се држава налази у ванредном стању, као нужан услов за примену ванредних овлашћења. Овакав захтев тада је одбачен. Наведени члан 16 Устава, изричито не одређује када престаје његова примена, а одузима парламенту било какву уставну могућност деловања која је усмерена на престанак примене ове уставне одредбе. И пре последње уставне промене, било је покушаја да се члан 16 ревидира додавањем нових одредби. Тако је за време председничког мандата Франсоа Митерана, именовано Саветодавно веће за измену Устава, којима је председавао професор Жорж Ведел. Стручни тим професора такође је предложио додавање новог става члану 16 Устава. Предлог утврђује да Уставни савет, а на иницијативу шефа државе, или заједнички предлог председника Сената и председника Националне скупштине, утврђује да више нису испуњени услови за примену члана 16 Устава. Уставни Савет утврђује датуме када мере које су донесене на основу ванредног стања престају да важе. Франсоа Митеран, иако се добро прилагодио на институције Републике које је критиковао као опозиционар, ипак је био за укидање ванредних овлашћења, сматрајући да ће се тиме доказати пунолетство француске демократије. Први социјалистички председник, указивао је да француски правни поредак предвиђа и друге мере за стање државне нужде, а да у другим западним демократијама не постоје уставне одредбе, које би допустиле такву концентрацију власти у рукама државног поглавара. Ипак, прошло је тачно педесет година од доношења Устава, када је напослетку измењен члан 16. Измена се своди на следеће: после тридесет дана примене ванредних овлашћења, Уставни савет може, на захтев 60 сенатора или 60 посланика, председника Националне скупштине или председника Сената, испитати да ли су испуњени уставни услови примене из става 1 члана 16 Устава. О томе се даје јавно мишљење. Након 60 дана примене, Уставни савет може само да покрене наведени поступак.

Парламент је после уставних промена добио и право надзора над употребом француских оружаних снага у иностранству. Како је председник врховни комадант оружаних снага, овлашћен је да председава највишим одборима и комитетима народне одбране. Председник Републике одлучује о ангажовању француске војне силе, а на основу члан 35 Устава парламент одобрава објаву рата. Услови под којима се данас воде ратни сукоби су измењени, тако да то више нису класични војни сукоби који се воде између држава, а за њих и није потребна објава рата. Из тих разлога, до измене Устава није постојала могућност контроле парламента над, такозваним председниковим резервним доменом вођења војних операција у иностранству. Веће за измену Устава је предложило контролу слања и држања оружаних снага у иностранству. Нови став члана 35 Устава Француске, одређује да Влада обавештава парламент о слању оружаних снага у иностранство у року од три дана од почетка интервенције. О тексту владиног обавештења, поводом одлуке председника Републике о ангажовању оружаних снага, може се расправљати без гласања у парламенту. Међутим, ако интервенција траје дуже од четири месеца, одлука о њеном наставку мора да буде поднета на одобрење парламенту. Парламент после измене Устава, посредно одлучује о председничкој одлуци о наставку војне акције у иностранству, гласањем обичном већином. У случају непостојања сагласности између домова парламента, Влада може да затражи коначно одлучивање од стране Националне скупштине.

Према члану 18 Устава Француске, шеф државе одржава односе са два дома парламента, преко порука, које се по његовом налогу у њима читају. О њима се не расправља, а ако парламент није у заседању, за ту сврху чланови парламента ће одржати посебну седницу. Председник Саркози је поводом иницијативе за промену Устава предложио да председник има могућност да се непосредно обрати парламенту, једном годишње, како би објаснио своје деловање и навео резултате. Тиме би француски председник имао слична овлашћења као председник Сједињених Америчких Држава, на основу којих се он једном годишње обраћа Конгресу и грађанима излажући председнички законодавни програм – порука о стању у Унији. Веће за уставне промене је предложило ублажену варијанту америчког модела председничког обраћања Конгресу. Размишљало се о могућој кохабитацији, јер би тада председник Републике могао само да представи свој програм у домену одбране и спољних послова. Нови став 2 члана 18 Устава, одређује да се председник може обратити парламенту, окупљеном у Конгрес. О поруци се може расправљати без присуства председника, међутим о њој се не гласа. Парламент ће се састати у заседање, а ако није у заседању, оно ће бити сазвано само за сврху председничког обраћања. У теорији је наведено да је усвојено решење „бледа копија америчког решења и оставља председнику могућност обраћања парламенту, који након говора може расправљати о њему без гласовања.“¹⁰¹²

Промене Устава, ипак нису биле толико кардиналне, да редефинишу из корена улогу шефа државе. Задржан је флексибилни уставни оквир полупредседничког система, парламент је поново ступио на сцену, с обзиром да је његов положај ојачан, а овлашћења председника Републике су сужена. На педесетогодишњицу доношења Устава, Парламент је више законодавна власт, него што је то био у претходних пет деценија, јер је добио уставно одређење положаја и улоге, с обзиром да се наводи у новом ставу 1 члана 24 Устава, да парламент доноси законе, контролише деловање Владе и евалуира јавне

¹⁰¹² В., Kostadinov, *Ovlasti Predsjednika Republike nakon promjene Ustava Francuske od 23. srpnja 2008*, Hrvatska pravna revija, 7-8/2009, str. 4

политике. „Ревалоризација парламента, видљива је и у новим овлашћењима парламентарног надзора над неким одлукама председника Републике.“

Франсоа Оланд је пре доласка на функцију председника V Француске Републике, био ангажован као функционер у локалној самоуправи и члан Националне скупштине. Свакако, његова најзначајнија функција пре ове, била је положај генералног секретара Социјалистичке партије. Он је једини председник Француске од 1958., који пре ступања на функцију шефа државе није обављао ни једну дужност на националном нивоу у оквиру извршне власти. После председничких избора 2012. године, на којима је победио тада актуелног шефа државе Николу Саркозија, постао је седми по реду шеф државе на основу Устава из 1958. Он је други социјалиста на челу Француске. У том смислу, на почетку његовог председничког мандата била су актуелна поређења са првим социјалистичким председником Франсоа Митераном. За разлику од Митерана, који је 23 године, дакле, почев од 1958. до победе на председничким изборима био у опозицији, као познати политичар-министар претходне Републике и који је пре 1981., два пута неуспешно покушавао да освоји председнички мандат, Франсоа Оланду је то успело из првог пута. Он није сматран најозбиљнијим кандидатом испред Социјалистичке партије за функцију шефа државе. Фаворит за ту функцију био је Доминик Штрос – Кан, који се такорећи самоекскомуницирао, због сексуалне афере коју је имао док је био на функцији директора Међународног монетарног фонда. Тиме су била шире отворена врата Франсоа Оланду да истакне кандидатуру за председника испред Социјалистичке партије на првим прелиминарним изборима (за кандидата партије на председничким изборима) унутар саме странке. Кандидатура је била успешна, с обзиром да се боље пласирао у првом кругу прелиминарних избора у односу на супарнике из редова социјалиста: тада актуелне генералне секретарке странке, Мартин Обри (Aubry), Мануел Валса (Valls) и кандидаткиње за председника Француске на изборима 2007, Сеголен Ројал. На послетку победивши у другом кругу Мартин Обри, Оланд је постао званични кандидат странке за председничке изборе одржане априла-маја 2012. Добијена подршка од страначких противкандидата, била је почетни плус у његовој председничкој кампањи. Међутим, вероватно и главна предност коју је Оланд имао у току председничке трке, у односу на Саркозија, је то што он није био Саркози и што су бирачи желели да виде леђа актуелном председнику, како се то у појединим анализама наводи. Исход избора био је у коначном плод већинске жеље бирача, да их поново у наредних пет година не предводи Никола Саркози. По ступању на функцију шефа државе, односно после инаугурације Оланда, за премијера је именован Жан-Марк Еро (Ayrault), који је пре тога 15 година био на челу политичке групе Социјалистичке партије у Националној скупштини. То се десило средином маја месеца 2012, дакле када су социјалисти представљали опозициону странку у Националној скупштини. Наиме, постао је устаљен обичај да када председнички кандидат победи на изборима и постане шеф државе, именује за председника Владе, функционера своје партије иако у том тренутку председничка партија нема већину у парламенту. С обзиром да од уставне реформе из 2000-те године, када је скраћен мандат шефа државе на пет година, председнички и парламентарни избори се сукцесивно одржавају, прво једни, па онда ови други, те тако именован председник Владе кратко ужива подршку мањине у парламенту. И у овом случају било је реч управо о таквој ситуацији, с обзиром да су на јунским парламентарним изборима социјалисти освојили

већину¹⁰¹³, па је поново Франсоа Оланд именовано Ероа за првог министра, сада у пуном политичком капацитету, који своје порекло има у легитимитету одржаних парламентарних избора, на којима су снаге француске левице победиле до јуче владајућу десничарску странку, Унију за народни покрет и њене савезнике.

Жан Марк Еро је у Владу именовано председникове проверене сараднике, што је и било за очекивати, као и еминентне чланове Социјалистичке партије. Тако је за министра спољних послова именован некадашњи председник Националне скупштине и први министар Лоран Фабиус, а за министра унутрашњих послова Оландов противкандидат на прелиминарним партијским изборима за кандидатуру за председника Републике, Мануел Валас. То је на неки начин била Влада у коју су ушли и Оландови партијски ривали. Ако се још једанпут осврнемо на поређење са председничким мандатима Франсоа Митерана, могу се уочити и неке предности у односу на политичку позицију у којој је Митеран био. Он је био принуђен да после избора за председника 1981. године, распусти Националну скупштину (с обзиром да, за председничким изборима нису следиле и парламентарни избори), да не би две године, дакле већ на почетку мандата био у кохабитацији са десничарским председником Владе – Рејмоном Баром. Митеран је иначе у оба мандата доживео политичко искуство кохабитације, обе у трајању од по две године. На то Оланд није морао да рачуна, с обзиром да после наведене уставне промене кохабитација није ни практично ни теоријски немогућа, али је њено реално остварење у политичкој пракси теже оствариво. Друго, од Митерановог председничког мандата, као првог социјалистичког шефа државе, очекивала су се велика изненађења и у сфери економске политике, и у домену председничке владавине. Узимајући у обзир као свој задатак остварење председничког програма, Митеранови социјалистички премијери су имали задатак да га у пракси имплементирају, а то се сводило на значајне промене у економском систему, као што су национализација појединих компанија, промене у социјалној и образовној политици. У домену председничке владавине, односно вршења дужности шефа државе, Франсоа Митеран се није одрекао оних прерогатива које је и Шарл де Гол употребљавао. Президентијализам је био на сцени, само сада у Митерановој варијанти. Оланд није морао да распусти скупштину (с обзиром да су парламентарни избори следиле за председничким) да би добио повољну парламентарну већину, нити се у економској политици очекивало да буде радикалних заокрета, као што је било у Митераново доба. Међутим, проблеми на пољу економије били су много озбиљнији, јер су се последице велике економске и банкарске кризе још увек у француском привредном систему по својим негативностима осећале. „Посебно он није успео да докучи потпуно у каквој је економској ситуацији земља у првим месецима свог мандата, тако да је изгубио драгоцену

¹⁰¹³ Ако поредимо резултате избора када су Митеранови социјалисти 1981., сами освојили већину у Националној скупштини за формирање Владе (ипак су на крају позвали да би ојачали блок левице у Мороову Владу и комунисте), Оландови социјалисти су имали мање убедљив резултат освојили су релативну већину – 280 мандата, тако да је за „већински моменат“ и релаксираније политичко деловање председника и премијера било неопходно учешће у коалицији, партија које су са социјалистима последњи пут биле на власти у постизборном савезу „Плурална левица“. Реч је о Радикалној партији левице којој је сходно изборним резултатима припало 12 мандата (од 577 посланичких места колико броји Национална скупштина) и екологистима који су добили 17 мандата. Иначе Ероову Владу је подржало и 22 посланика који су лево опредељени али на изборима нису били кандидати ни једне партије, већ једна врста независних кандидата – *divers gauche*. То је једна од особености подржавања владе главних левих и десних партија. [www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_LG2012\(path\)/LG2012/FE.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_LG2012(path)/LG2012/FE.html); приступ 1.7.2016

време у апеловању да је потребно извршити структуралне реформе, и ангажовао се (да у то убеди гласаче) у привлачној убедљивој педагошкој причи. У јавној комуникацији, његов лидерски квалитет у ери медијске политике, веома је упитан. Сам покушај да оснажи председничко вођство, када је дошло до губитка општинских избора од стране Социјалистичке партије, носио је са собом одређене ризике.¹⁰¹⁴ Оланд је, наиме, после пораза социјалиста на општинским изборима 2014. затражио и добио оставку од премијера Жан-Марк Ероа. За новог првог министра именован је тадашњи министар унутрашњих послова Мануел Валс. „Као питање које се поставља јесте, ко је више допринео поразу на локалним изборима, предходни премијер или актуелни председник? С обзиром да је председник Оланд доносио све кључне одлуке и у спољној и у унутрашњој политици, резултат избора на локалном нивоу је био више санкција бирача према њему, а не према његовом премијеру.“¹⁰¹⁵

Та санкција је била опомена Оланду, да су потребна нова кадровска решења у првој Валсовој Влади.¹⁰¹⁶ Тако је за министра екологије, одрживог развоја и енергетике именована Сеголен Ројал, кандидаткиња за председника Француске на предходним изборима 2007., испред Социјалистичке партије, некадашња министарка у владама Пјера Беревгоа и Лионела Жоспена и свакако једно од најзвучнијих имена ове странке. По каолицијоном капацитету прва Валсова Влада¹⁰¹⁷ (формирана 31.3.2014) била је слабија у односу на Ероову јер су представници зелених одлучили да не партиципирају у извршној власти. Одлука руководства еколога је била краткорочна, с обзиром да су поново узели учешће у другој Влади истог премијера формираној крајем августа 2014.¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁴ В., Clift, R., Kuhn, *The Hollande Presidency, 2012-14*, Modern & Contemporary France, 4/2014, p.429

¹⁰¹⁵ М., Рапајић, *Уставноправни положај председника V Француске Републике и његова реална политичка моћ*, у: *Зборник радова „Право и друштвена стварност“* (уредник, П., Стојановић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2014, стр.358

¹⁰¹⁶ У управно-организационом смислу разлика између Владе Мануел Валса и Владе Жан-Марк Ероа огледа се у томе што Валсов кабинет нема делегиране министре али има државне секретаре у свом саставу, док је ситуација у кабинету Ероа била другачија: у његов састав су ушли делегирани министри, али није било државних секретара.

¹⁰¹⁷ Кабинет Мануела Валса формиран задњег дана марта 2014 је један од најмањих у V Републици са 16 министара, у односу на Ероов који је бројао 20. Више о томе: Т., Pallaver, S., Noé, S., Varga, Qui sont les seize ministres du gouvernement de Manuel Valls, www.lavoixdunord.fr/france-monde, В., Bonnefous, D., Revault d'Allonnes, T., Wieder, *Les nouveau gouvernement conforte les poids lourds hollandais*, www.lemonde.fr/politique/article/2014/04/02, приступ, 1.7.2016

¹⁰¹⁸ Први кабинет који је саставио Мануел Валс је најкраће трајао у историји V Републике – издржао је мање од пет месеци. „То је четврти састав владе откада је Оланд дошао на чело Француске, 2012. године. Разлог за пад владе није сукоб између владајуће странке и опозиције, већ идеолошки раздор унутар владајуће партије око економске политике земље. Овај раздор је одраз лутања француске левице европским водама, чије јој струје нису наклоњене. Француске кормилар Франсоа Оланд важи за неодлучног и неспособног вођу који није сигуран у правац којим треба да крене земља. У његовој партији постоје две струје које имају различито виђење тога како спречити да брод потоне. Јер Француска је попут брода у који улази вода, са економијом чији је раст на нули и незапосленост која не престаје да расте. То за сада највише погађа оне у потпалуљу, где се налазе социјално најугроженији, али све више и оне у кабинама који припадају средњој класи. Ове две струје одражавају две школе мишљења о томе како изаћи из економске кризе, које се у Европи сукобљавају. Једна је позната као „политика штедње“, по моделу који од 2003. следи немачка привреда. Она подразумева да се смање буџетски издаци и да се улаже у предузећа како би се повећала њихова конкурентност. Претпоставка је да ће то повећати понуду и да ће се тако покренути привредни раст. Проблем је што политика штедње највише погађа најсиромашније и, показало се, продубљује социјалне разлике. Ову политику прихватио је највећи број десно оријентисаних европских влада. У Француској је то

У другој Влади Мануела Валса, дошло је до промена у важном ресору – министарству правде, када је министарка Кристијан Тобира (Taubira) поднела оставку због неслагања са концептом антитерористичких мера, које је предложио у обраћању Конгресу, председник Франсоа Оланд, а премијер подржао. Наиме, Француска се суочила са вероватно највећом безбедносном претњом од доношења Устава из 1958. године. Током 2015. године, на тлу Француске изведени су најмонструознији терористички напади. Прво је почетком 2015. године у организацији исламских терориста нападнуто седиште сатиричног листа Шарли Ебдо, када је неколико чланова рекације у том бестијалном нападу убијено. У новембру месецу 2015., у Паризу су се десили терористички напади у којима је погинуло преко сто тридесет француских грађана али и страних држављана и то у неколико симултано изведених терористичких акција. Франсоа Оланд је користећи овлашћења из Устава по трећи пут од II светског рата у Француској као један шеф државе, прогласио ванредно стање са ограниченим трајањем од три месеца. „Тиме је, према оценама медија, зацементирао свој статус „ратног председника“, пошто му је ово треће суочавање са терористичком пошашћу од како је у мају 2012, као кандидат социјалиста постао 24. становник Јелисејске палате.“¹⁰¹⁹

Употребљавајући своје уставне прерогативе затражио је сазивање оба дома парламента у Конгрес, где се посланицима Националне скупштине и члановима Сената, обратио указујући да се Француска налази у рату против тероризма. Иако је Француска земља грађанских права и слобода, која се веома уважавају и штите, у оваквој ситуацији као неопходност се јавила потреба за ограничавањем појединих људских права, међу њима је и мера одузимања француског држављанства, осуђенима за тероризам. После захтева шефа државе домовима парламента да се ванредно стање продужи за још три месеца уз наведене мере, министарка правде је поднела оставку неслажући се са оваквом политиком Владе премијера Валса, а у суштини са визијом борбе против тероризма коју има Оланд. Председник је истрајао у остварењу контроверзног законодавног плана да се осуђеним за тероризам одузима француско држављанство. Потврда његове доследности стигла је у виду новог персоналног решења, па је за министра правде именован Жан-Жак Урвоа (Urvoas), велики заговорник нових законодавних решења у борби против тероризма.

Такви монструозни терористички напади који су се десили у Паризу, у јавности после почетног шока, и подршке председнику за предузимање мера у току ванредног стања, довели су и до критике безбедносних служби које су дозволиле пропуст да се у једној ноћи на различитим локацијама у Паризу деси неколико симултаних најтежих оружаних инцидената са фаталним исходом за десетине људских живота, а у коначном те критике односиле су се на министарства силе, а адресоване су и на председника Републике и његовог првог министра. Ово је један од показатеља да је француска извршна власт била неприпремљена за превентивно реаговање против тероризма и погоршану

правац којим је кренуо социјалистички председник Оланд и његов премијер Мануел Валс, што је изазвало отпор унутар саме партије. Тај отпор оличен је у Арону Монтбуру, сада већ бившем министру економије и привредног опоравка, који је покренуо буру у државном врху која је довела до пада владе. Он представља лево крило партије, оно које сматра да се Социјалистичка партија удаљила од традиционалне политике која је усмерена ка социјалној правди и да се одвојила од народа. Монтбур је присталица друге струје која сматра да је политика штедње неефикасна и да продубљује кризу.“ – А., Оташевић, *Левица лута, Оланд неодлучан*, Политика, 27.8.2014, www.politika.rs/scc/clanak/303417, приступ, 1.7.2016

¹⁰¹⁹ М., Мишић, *Портрет без рама: Франсоа Оланд – Ратни председник*, Политика, 21.11.2015, www.politika.rs/scc/clanak/343893, приступ, 1.7.2016

безбедносну ситуацију у Европи. Показало се као лоше што је Француска држава која нема посебних парламентарних и независних тела за контролу тајних служби. С тим у вези, у току 1999. године биле су покренуте две иницијативе: једна у Сенату, за успостављање „Парламентарне обавештајне делегације“ коју би чинила четири сенатора и четири заменика; друга у Народној скупштини, за успостављање „Парламентарне делегације за обавештавање“, као тела која ће пратити активности обавештајних служби. Поменуте активности нису прихваћене, а одбацивање парламентарне у корист других облика контроле француских служби оправдава се заштитом интереса националне одбране.¹⁰²⁰ Парламентарна контрола безбедносних служби (којих је прегршт, и чије се надлежности чак и преплићу и сударају) би свакако добро дошла, у ситуацији када многе земље погођене тероризмом преиспитују и реформишу свој целокупни војно-безбедносни и обавештајни сектор. Та контрола је у Француској изостала иако се од Оланда очекивало с обзиром на изборна обећања да ће бити председник који пружа већу транспарентност власти. Његова одговорност по објективним мерилима за терористичке нападе у Француској, као шефа извршне власти је највећа. То кажемо јер је у Француској почетком 2010, као замена за Међуминистарски комитет за обавештајно-безбедносне послове којим је председавао премијер и који се налазио на челу француског безбедносно-обавештајног сектора формиран Национални савет за обавештајно-безбедносне послове. Реч је о савету који „сада представља најважније специјализовано државно тело у обавештајно-безбедносном систему Француске. Националним саветом за обавештајно-безбедносне послове председава председник државе као навиши орган власти, а чланови су: председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих, иностраних послова, економије и буџета, а по указаној потреби и остали министри владе. Поред министара, чланови Националног савета су и национални координатор за обавештајно-безбедносне службе, Генерални секретар за одбрану и националну безбедност, директори војних, полицијских и цивилно обавештајно-безбедносних служби. Национални савет утврђује опште смернице за деловање обавештајно-безбедносног система у целини.“¹⁰²¹ Једноставно речено француски систем одбране од тероризма показао се лошим, и предложене су његове промене, а чланови француског парламента су у том правцу показали изгледа већу агилност, него извршна власт предвођена Оландом.¹⁰²²

У току (до сада) четворогодишњег мандата Оланда, један спољнополитички потез, односно акција може бити оцењена као позитивна, а то је француска војна интервенција у Малију у јануару 2013. године – такозвана операција „Сервал.“ „Тада су француске војне снаге преузеле оружану интервенцију против исламских милитантних бораца да би повратиле део територије на северу,¹⁰²³ ове државе. Иначе у спољној политици

¹⁰²⁰ М., Milošević, *Obaveštajno-bezbednosni sistem Republike Francuske*, u: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 495

¹⁰²¹ М., Milošević, *Obaveštajno-bezbednosni sistem Republike Francuske*, Ibid, str.495

¹⁰²² „Француска обавештајна служба треба да буде реорганизована, а разне службе које су до сада распепкане треба да се уједине око јединствене националне агенције под контролом премијера, предложила је парламентарна истражна комисија формирана после терористичких напада у Паризу 2015. године. Председник комисије Жорж Фенеш предложио је формирање тела сличног америчком Националном центру за борбу против тероризма. „Суочени с изазовом међународног тероризма треба да имамо много веће амбиције од оних које је до сада показало министарство унутрашњих послова када је реч о обавештајним питањима и да формирамо националну агенцију за борбу против тероризма“, рекао је председник комисије у представљању закључака истраге.“ – *Posle terorističkih napada reorganizacija službi bezbednosti Francuske*, - www.novaeconomija.rs/vesti-iz-sveta; приступ, 5.7.2016

¹⁰²³ В., Clift, R., Kuhn, *The Hollande Presidency, 2012-14*, op.cit.p.432

Француска до данас има значајно поље утицаја у економском, војном, културном и образовном смислу на државе Африке које су биле њене колоније. Председник као руководилац спољне политике увек даје током свог мандата приметну ноту афричким пословима. Та тенденција није изостала ни код Франсоа Оланда.

Администрација председника Оланда, а посебно он сам, среће се са најнижим рејтингом који један председник V Француске Републике има у току свог мандата. Није чудно да председници у току мандата, у појединим периодима имају слабу подршку јавног мњења и да им опада популарност од оне коју су задобили на председничким изборима, али се до сада није десило да та популарност буде на тако ниском нивоу. Разлог томе свакако су неефективне мере економске политике и висока стопа незапослености. Тако је Оланд на почетку 2016., у обраћању привредницима нагласио да ће Влада представити низ економских мера, са циљем да се подстакне стагнирајућа путања економског раста Француске и да се смањи хронична незапосленост. Оланд сматра да је Француска не само у безбедносном ванредном стању, већ и у економском, због чега је најавио серију мера за смањење константно високе стопе незапослености, као и додатне финансијске субвенције за мала предузећа. Предложене мере су по оцени економиста релативно скромне. Оланд такође наглашава у својим јавним иступима да овим мерама неће бити доведена у питања 35-часовна радна недеља.¹⁰²⁴

Изгледа да председник и даље као и на почетку мандата не показује одлучност у кризним тренуцима, или бар та одлучност није таквог ефекта да може да доведе до снажних реформских захвата у оним деловима друштва, где су они преко неопходни. Како до средине 2016. (односно у прве четири године Оландовог петогодишњег мандата), није смањена незапосленост, а велико је питање шта ће се урадити у периоду од непуних годину дана, дакле до предстојећих председничких избора заказаних за април 2017, није невероватно да се оствари обећање Франсоа Оланда да у случају необарања високе стопе незапослености, он се неће поново кандидовати за председника.¹⁰²⁵ То би био први случај у V Републици, да актуелни председник не истиче своју кандидатуру за нови мандат који му по Уставу припада. Иако је и у периоду овде анализираних четири године Оландовог мандата, он био централна личност политичког живота и број 1 у оквиру егzekутиве, много неповољних околности, као што су незалечене последице економске кризе, турбуленције на тржишту радне снаге, безбедносни изазов, као што су терористички напади у Паризу 2015., и одговор извршне власти проглашењем ванредног стања и прикључивањем ваздушном бомбардовању Исламске државе, криза у оквиру Европске уније (британско да изласку из ЕУ на референдуму јуна 2016), заоштрени односи са Русијом и увођења санкција истој земљи због војног сукоба у Украјни, довели су до лошег сналажења Оланда као националног вође са кризом на најважнијим фронтима. Све је то утицало да Французи посматрају његов председнички мандат као неефективан, а њега

¹⁰²⁴ Међу предложеним мерама су и кораци који би требало да охрабре компаније на запошљавање, као и нови стручни програм обуке за пола милиона радника. Француски председник је такође обећао да ће влада дати финансијску ињекцију од две милијарде евра, као један од пакета мера за подстицање запошљавања.

¹⁰²⁵ „Ако не успем да до краја мандата оборим стопу незапослености, да ли мислите да ћу ићи пред Французе 2017?“ наведено према: Н., Regan, *French President François Hollande May Not Stand for Re-Election*, www.time.com/3571538, приступ, 2.7.2016; Из овог реторичког питања које је Оланд поставио у једном интервјуу који је дао новембра 2014. француском телевизијском каналу ТФ1, назире се одлучност, да је боље не изаћи на изборни мегдан, и сам себе санкционисати, као вид личне одговорности, него остати запамћен као први председник Републике који није успео да се избори ни за други круг председничких избора.

као бледог председника. Ни промене у Влади и последње ојачање Владе, претходним премијером сада на месту министра спољних послова, уместо Фабијуса, кога је шеф државе именовано за председника Уставног савета, изгледа да неће довести (како смо већ указали) до Оландове победе на наредним председничким изборима, а веома је могуће, да се овај председник на тим изборима неће ни кандидовати. Томе доприноси и стање у Социјалистичкој партији, коју је захватила криза вођства, што је у доброј мери последица претрпљених пораза на општинским изборима, изборима за Европски парламент, као и на регионалним изборима. Можда би и била добра одлука да се Оланд не кандидује за председника, него да то покуша, а покушај већ из првог пута буде неуспешан. Ту мислимо на новоустановљену праксу у Социјалистичкој партији, а то је одржавање прелиминарних избора за председничког кандидата странке. За председника би свакако био велики ударац да не победи ни на прелиминарним изборима у својој партији.

Док је прошли пут победио на унутарпартијским изборима за председничку кандидатуру, сада ни то није извесно, јер руководство Социјалистичке партије најављује прелиминарне страначке изборе са циљем одабира кандидата за председника иако актуелни председник има право да се кандидује. Мноштво нереализованих обећања, учинило је своје да ни партија из које долази председник Републике, не верује да он може да победи. Та нереализована обећања нису занемарљива, и треба поменути један њихов домен, који је остао запажен у теорији. Да је део тих обећања реализован, овај рад би имао интересантнији садржај. Тако Ирвин Вал (Wall) наводи да је у току изборне кампање Оланд „обратио пажњу на потребу реформе институција, да ће укинути систем кумулирања функција (то је иначе уобичајено у Француско да посланици у Националној скупштини, буду градоначелници водећих градова у својим регионима у исто време, на пример). Он је обећао да ће изменити изборни систем тако што ће бити укључена доза пропорционалне заступљености у парламентарним изборима, чиме се странкама са малим бројем гласова омогућава да буду репрезентоване у Националној скупштини. Оланд је предложио повећавање овлашћења Националне скупштине у додатно обећање да ће бити повећана улога првог министра као шефа Владе и већине у парламенту. Саркози је био оптужен да је од премијера начинио асистента председника.“¹⁰²⁶ Да је приступљено институционалним реформама, односно да су оне реализовани, у будућности, могли би говорити о занимљивијем политичком животу V Републике, повећању значаја премијера, ширем коалиционом карактеру влада применом пропорционалног система. Национални фронт би својим учешћем у Националној скупштини као једна од три најјаче политичке странке, можда чак приморао Републиканце (некадашњу Унију за народни покрет) и Социјалистичку партију на коалициону сарадњу? Ипак, једно је визија редизајнираних институција а друго оживотворење тог редизајна. На примеру Оланда, можемо да видимо колико личност шефа државе је значајна за политичку али и уставну динамику у полупредседничким системима. Ако је председник јака политичка личност, да динамика је жива, ако није динамика скоро да постаје статика.

На послетку, за овог француског државника и поред тежњи да води успешну економску политику и препознатљиву спољну политику, може се рећи да су та хтења остала управно само на том нивоу, као могућност, а не остварење. Изгледа да је некад лакше на власт доћи него је ефектно и успешно водити, што је залог за ново вођство у наредном председничком мандату. Дакле, на власт се некад лакше долази, а теже на њој

¹⁰²⁶ I., Wall, *France Votes: The Election of François Hollande*, Palgrave Macmillan, New York, 2014, p.60

остаје, што је чини нам се управо случај када је у питању председнички мандат Франсоа Оланда.

Као закључак о политичком животу V Француске Републике могу се цитирати речи Милоша Јовановића из хвале вредног чланка „Полупредседнички режим Француске V Републике.“ Овај писац вели: „У свом веку, Пета република преживела је скоро све: деколонизацију Алжира, војни пуч 1961, атентат на председника 1962, друштвену кризу 1968. године, долазак левице на власт 1981. године, кохабитацију (3 пута), и увек се показала довољно чврстом и довољно еластичном да очува стабилност земље и континуитет државне власти. Полупредседнички режим, са својим наглашеним президенцијализмом, оставио је дубок печат у француском друштву и постао је неутуђив део француског политичког и јавног живота. Наравно, уставна механика је, попут прецизне механике, комплексна и њена равнотежа, која зависи од сваког појединачног дела, лако се може нарушити. У том смислу ће бити потребно још неколико изборних циклуса како би се видели пуни ефекти уставне промене из 2000. године. Ипак, каква год била даља судбина француског полупредседничког режима, његова досадашња ефикасност и стабилност не могу се довести у питање.“¹⁰²⁷

III.2.16. Правни карактер V Француске Републике

Два се закључка могу донети о правном карактеру V Републике, ако се узму у обзир два раздобља у којима је различито регулисан избор шефа државе. Прва фаза деловања институција V Републике трајала је краће, односно само четири године, од 1958. до 1962. када је на основу оригинерног уставног решења био регулисан избор шефа државе од стране проширеног електорског колегијума, а друга фаза одпочела је уставном изменом која је прво потврђена на референдуму 1962. године, када су Французи прихватили референдумски предлог првог председника Шарла Де Гола, да се уведе непосредан избор шефа државе. Први четворогодишњи интервал карактерисан је околношћу да је на сцени још увек деловала политичка елита претходне Републике, али је утицај странака које су биле господари претходног парламентаризма био умањен. То је логично, јер грађанима Француске после доношење Устава из 1958. године (када су видели да премијери могу да обављају знатно дужи мандат од њихових предходника у IV али и III Републици, јер постоји консензус главних политичких актера : председника Републике – Владе, премијера – већине у Националној скупштини),¹⁰²⁸ није био драг

¹⁰²⁷ М., Јовановић, *Polupredsednički režim Francuske V Republike*, u: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, О., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str.117-118

¹⁰²⁸ Као *conditio sine qua non* напред описаних односа између председника Републике, Владе и парламента, у политичком животу Француске утицао је један значајан политички чинилац. Смиљко Сокол указује да би унапред описани уставни механизам полупредседничког система могао да функционише „потребна је стална сагласност о свим битним политичким питањима или боље речено, сталан политички консензус између Председника републике и Владе. Још увијек важеће уставно и политичко начело политичке одговорности Владе Националној скупштини, захтијева међутим и сталан политички консензус између ње и заступничке већине у Националној скупштини. Да се та два уставно и политички нужно потребна консензуса не би међусобно потирала и тако у потпуности узрокујући уставну кризу блокирала читав сустав државног одлучивања, потребно је да непрестано постоји и трећи политички консензус између Председника републике и већине у Националној скупштини. Он је омогућен од 1962. године постојањем и непрестаним учвршћивањем сустава тзв. већинског парламентаризма, који је за цјелину сувременог француског политичког сустава значајан исто толико, ако не и више, као и полупредседнички сустав на уставном

повратак на политичку збиљу парламентаризама, чија је основа био Устав из 1946. Била су снажна негативна сећања на извршну власт која је неефективна, а подложна честим персоналним, међутим ретко суштинским променама. Еквилибријум између легислативе и егзекутиве, та магична формула која је рецепт успеха парламентарног система у појединим државама, није била фактицитет претходна два политичка режима. Богата страначка сцена различитим политичким опцијама, односно недисциплинованим странкама и немогућност ни једне партије појединачно током III и IV Републике да формирају једностраначки кабинет, условила је шареноликост коалиција што је за последицу имало крхкост друге главе извршне власти, односно честе смене влада у парламенту. Слободан Јовановић је направио поређење које је на месту, када је устврдио да за разлику од Енглеске, где владе падају на изборима, у Француској владе падају у парламенту.¹⁰²⁹ У последњој Републици може се рећи да владе падају на изборима, односно да политика државног поглавара нема само проверу на председничким изборима, већ и на парламентарним. Чак је правилније рећи да се промена влада у току једне легислатуре дешава под претежним утицајем председникове воље, а не хтења посланика владајуће странке или коалиције, јер је у најдужем периоду шеф државе, а не први министар био признати вођа скупштинске већине. Помињан први четворогодишњи период за главног писца Устава и првог министра V Републике Мишел Дебреа (који се у најдужем временском интервалу поклапа са Дебреовим премијерским мандатом) био је посматран као обновљени парламентаризам, уз ојачану позицију Владе Француске посматрано кроз призму њене законодавне активности и отежане услове за изгласавање неповерења. „У дефинисању Устава Пете Републике Дебре је тврдио да је установљен по први пут прави парламентарни систем.“¹⁰³⁰ Накана уставотвораца била је да се обнови парламентаризам у рационализованом облику, уз истовремено снажење позиције шефа државе. Тумачење уставне норме, говори да је основна улога председника Републике арбитражног карактера у околностима сукоба између владе и парламента. Временом је у политичкој пракси коју је усмеравао први шеф државе Де Гол дошло до стављања председничке функције на прво место у политичком систему. Иако је Диверже својевремено сматрао да треба проширити овлашћења премијера па чак и увести непосредне премијерске изборе, како би се стабилизовале инситуције извршене власти у IV Републици у пракси (као и цео политички систем) али у данас актуелној V Републици отишло се на другу страну, ону председничку. Који је разлог таквом развоју догађаја? Наиме, на основу Устава из 1946. године учињени су номотворачки потези ка ојачању положаја Владе и премијера, али како су они зависни од подршке парламентарне већине која је у условима мултипартизма била нестабилна, циљ који је постављен, није и остварен. У томе лежи делимичан одговор на питање, зашто је Уставом из 1958. године ојачана позиција шефа државе. Председник Републике почев од 1958. године имао је шира овлашћења у односу на парламентарног шефа државе и већи степен независности, јер није биран од стране странака у парламенту, па самим тим није био заробљеник њихове воље, као што је то било у претходним републикама. Ако је у III и IV Републици равнотежа власти била поремећена у корист легислативе, сада је та равнотежа поремећена у корист извршне власти, а на уштрб законодавне. Научни посленици који француски систем власти посматрају као парламентаризам, додатно га

плану.“ – S., Sokol, *Ustavne značajke suvremenog francuskog političkog sustava*, Politička misao, 4/1971, str.419-420

¹⁰²⁹ С., Јовановић, *О држави*, БИГЗ, Београд, 1990, стр.371

¹⁰³⁰ M.J.C., Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, Liberty Fund, Indianapolis, 1998, p.286

квалификују као парламентарни систем поремећене равнотеже у корист егзекutive. „На збиљско политичком плану темељни чимбеник због којег се полупредсједнички сустав може сматрати једним од облика савременог парламентаризма поремећене равнотеже у корист извршне власти јест, како је већ у другом контексту споменуто, преко владе посредна збиљска одговорност предсједника републике према парламенту. Да би, наиме, предсједник републике у полупредсједничком саставу могао доиста бити самосталан, влади надређен, политички од ње моћнији, орган извршне власти, није довољно да има непосредним избором од народа изворни легитимитет и да буде као и парламент представник народног суверенитета.¹⁰³¹ Уз све то неопходно је постојање троструког политичког консензуса, прво консензуса између владе и већине у парламенту, друго консензуса између предсједника републике и владе, јер је влада одговорна и предсједнику републике и парламенту. Но да се та два консензуса не би међусобно потирала, неопходно је да постоји и трећи консензус између предсједника и већине у парламенту, односно дому парламента којем је влада одговорна. Ако нестане тај трећи консензус, ако предсједник републике нема подршку странке или странака које имају већину у парламенту, тада се полупредсједнички сустав збиљски мора преобразити у чисти парламентарни сустав. То се збило у Француској, где је троструки консензус стално постојао од 1958. до ожујка 1986. године, када је на изборима за Националну скупштину побједила коалиција деснице. Тада је предсједник Mitterand, који је изабран за предсједника Републике 1981. године са седмогодишњим мандатом као кандидат левнице, повјерио мандат за формирање владе вођи десне коалиције J. Chiracu. Mitterand се као предсједник Републике у таквој ситуацији нужно самоограничио на своје функције државног поглавара чистог парламентарног типа, а обављање извршне власти препустио је влади. Тим политичким промјенама збиљски је у Француској обликован парламентаризам поремећене равнотеже у корист извршне власти већинског типа који је био врло близак већинском парламентаризму у Савезној Републици Њемачкој, али не и истоврсан, јер се ипак радило о осуђеном положају предсједника Републике. Поновним избором Mitteranda за предсједника Републике и побједом социјалиста на пријевременим изборима у свибњу 1988. године опет је након прекида од двије године, успостављен троструки консензус и уставна збиља односно супремација предсједника Републике из раздобља 1958-1986.“¹⁰³²

Прецизно око научних истраживача, а Дивержеово је било такво, непосредно након доношења Устава је приметило да су у Француској истовремено обједињени елементи и председничког и парламентарног система, уз ипак задржавање парламентаризма. Уставна ревизија којом је полунепосредни избор председника Републике од проширеног електорског колегијума претворен у директни, народни избор, родила је нова питања у теорији. Од тог момента председник који је изабран на непосредним изборима по легитимитету који има, може да се изједначи са легитимитетом парламента. Клатно на ваги, која мери специфичну тежину две главе извршне власти, претегло је на страну шефа државе. Онда је логично да отклонимо дилему која је и у теорији владала, да ли је почев од 1962. године извршена промена правне природе

¹⁰³¹ „Према чл.3. Устава француске Пете Републике из 1958. године као и према ст.1 чл.1 Устава Републике Хрватске из 1990. године непосредно изабрани предсједник републике представник је народног суверенитета. Наведене одредбе одређују, наиме, да народ остварује власт избором својих преставника, а представници су они које народ непосредно бира, што значи не само заступници у парламенту већ и предсједник републике.“ – S., Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, Politička misao, 3/1992, str.14, fusnota 19

¹⁰³² S., Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, op.cit.str. 14-15

институционалног оквира V Републике. У периоду чији је почетак означен уставном променом увођењем непосредног избора председника, други премијер V Републике Жорж Помпиду је 1964., у одговору на усмено питање у Националној скупштини које му је поставио један од тада водећих опозиционих лидера Франсоа Митеран описао систем власти следећим речима: „Француска је сада изабрала систем на средокраћи између америчког председничког режима и британског парламентарног система где шеф државе формулише генералну политику на бази свог ауторитета добијеног на непосредним изборима при чему своје функције обавља са владом коју он бира и именује, али која да би опстала мора да ужива поверење скупштине.“¹⁰³³

Дакле, после ове значајне ревизије највишег општег правног акта која је извршена четири године по доношењу Устава и даље је знатан број респектабилних теоретичара сматрао да је француски систем власти категорија која се може подвести под традиционалну дихотомију, дакле или парламентарни или председнички институционални модел.¹⁰³⁴ Преовлађујуће мишљење било је, да је организација власти у новој Републици и даље блиска парламентаризму, али било је и смелијих схватања који су због наглашене улоге шефа државе у уставном систему, а посебно његовог активизма у политичком животу, посматрали систем власти као председнички институционални модел. У раду је навођено Жикелово схватање, да је председнички систем под управом шефа државе заменио обновљени парламентаризам.¹⁰³⁵ Англоамерички аутор Езра Сулејман сматрао је да су овлашћења председника Француске таква да се пре он може окарактерисати као империјални председник, него шеф Сједињених Америчких Држава. „Увођењем председничког система у Француској допринело је политичкој стабилности што се једва може порећи. Није дестабилизован политички процес (од стране председничког система – М.Р.) на начин како се то десило у другим земљама). Овакав резултат свакако није био очигледан на почетку, делимично и због тога што нови режим није одмах био прихваћен, али и делом што Устав дозвољава егзистенцију два компетитивна легитимитета. Да би се разумела полазна тачка политичке стабилности у Француској, није довољно задржати се на уставним одредбама које чине основу система извршне власти. Егзекутива се уклапа и подржана је од стране других институција које су подвргнуте трансформацији. Као што је истакнуто на почетку, председнички систем је у интеракцији са другим институцијама. Председнички систем је обликован и обликује те друге мање формалне институције. Ако је председнички систем допринео политичкој стабилности, то је учињено јер су друге институције учиниле тако нешто могућим. Политичка стабилност у Француској, као и функционисање председничког система од 1958. било је условљено колико трансформацијом партијског система, као и уставним променама, односно од

¹⁰³³ S., Berger, *The French Political System*, in: *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*, (S., H., Beer, A., B., Ulam, eds.) Random House, New York, 1973, p. 381

¹⁰³⁴ У српској теорији уставног права, подводећи француски систем власти под скупину мешовитих система, професор Владан Михајловић, ипак указује да је систем у периоду од 1958. до 1962. имао један изглед, а да је природа система после 1962. била другачија. „У Француској је у току њене уставне реформе од 1958. год уведен један нови режим који је одговарао специфичној ситуацији Француске под Де Голом. У ствари то је био баш мешовити систем власти – комбинација председничког и парламентарног – при чему је претезала улога и функција председника Републике, да би после уставне ревизије од 1962. год (увођењем непосредних председничких избора он добио карактеристике председничког система власти.“ – В., Михајловић, *Уставно право*, Краљево, 2009, стр. 275-276

¹⁰³⁵ Више о томе: J., Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, Paris, 1995, pp. 508-509

непредвиђених последица устава у примени.¹⁰³⁶ Хуан Линц је сматрао да је V Република уместо као полупредседнички систем чешће „била председничка и само повремено парламентарна. Диверже пружа исти закључак: да Пета Република није синтеза парламентарних и председничких система, већ алтернација између председничких и парламентарних фаза. Они који бране дистинкције два типа режима, могу да укажу, ипак да парламентарни режим са биполарним системом (већина која подржава премијера је различита од већине која је изабрала председника) не функционише потпуно као парламентарни систем зато што уставно председник има овлашћења која су специфична и због тога што задаци могу да буду функционално подељени.¹⁰³⁷

Оваква размишљања била су потакнута високопрезидентијализованом политичком праксом Француске, а не толико анализом уставних норми председничких система који функционишу на основу другачије институционалне логике и у односу на парламентарни, али и у поређењу са полупредседничким системом. Зато Лајпхарт, који је прво заступао идеју да је V Република председнички систем, а што је последица уставне реформе из 1962.,¹⁰³⁸ касније указује да је случај Француске ипак нешто проблематичнији. „До 1986. године, француски председник, непосредно изабран на период од седам година, био је фактички на челу владе, а не први министар. Председничка овлашћења, пак, била су заснована више на подршци јаке парламентарне већине него на уставним овлашћењима.¹⁰³⁹

Председнички систем почива на ригидној подели власти, егзекутива је моноцефална, односно председник је њен једини шеф. Председник Републике у председничком моделу или прецизније у Сједињеним Америчким Државама не може да утиче на егзистеницију законодавне власти. У Француској данас, егзекутива и легислатива се налазе у релацијама узајамне зависности једна од друге. Национална скупштина као контролор рада Владе у случају већинско исказаног незадовољства потезима егзекутиве може користећи уставна средства која су јој на располагању да Влади изгласа неповерење, као што председник Републике може да употреби право дисолуције и да пре времена пошаље представнике странака на изборну проверу пред бираче. Поред сличности између француског и америчког система власти у непосредном избору шефа државе и његовој доминантној улози у егзекутиви, разлике су исувише очигледне да би француски институционални модел могли назвати једном варијантом председничког система. Сама појава прве кохабитације управо је навела ауторе, који су карактерисали француски систем власти као председнички, да изведу нове закључке да када је кохабитација на сцени, Влада заједно са премијером користи сва овлашћења која су јој на располагању на основу Устава, те да тада нестаје председнички систем, а помаља се парламентарни. Управо Езра Сулејман који је тврдио да се епитет империјални председник, с обзиром на његова овлашћења, може пре доделити француском председнику Републике, него шефу Сједињених Америчких Држава, је указао да период који је познат под називом кохабитација, подразумева „чињеницу да председник не управља. Он врши власт на начин адекватан новој ситуацији ... Године 1986-88 показале

¹⁰³⁶ E., N., Suleiman, *Presidentialism and Political Stability in France*, op.cit.p. 145

¹⁰³⁷ J., J., Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make difference*, op.cit.p.52

¹⁰³⁸ A., Lijphart, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, New Haven, 1994, p.71

¹⁰³⁹ A., Lajphart, *Modeli demokratije – oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, (prevele s engleskog, A., Knežević, V., Golubin), Službeni list SCG, Beograd, CID Podgorica, 2003, str.156

су да је без подршке већинске партије председничка улога смањена. Он превазилази улогу коју су играли председници у предходним републикама, али сигурно (та улога) нема никакве везе са холистичким погледом на функцију шефа државе.¹⁰⁴⁰

Езра Сулејман је закључио да тада у политичком животу доминира Влада, а не шеф државе. Ремон Арон је и пре прве кохабитације (1986-1988), 1981. године предвидео како ће систем изгледати ако до ње дође, записавши: „Председник Републике је врховни ауторитет, све док има већину у Националној скупштини, али мораће да препусти реалну моћ премијеру, ако икада друга партија а не његова, буде имала већину у скупштини.“¹⁰⁴¹

Без обзира да ли је реч о кохабитацији када систем функционише онако како је Уставом то пројектовано, дакле више као парламентарни, а мање као председнички, односно када је на сцени поклапање председничке и парламентарне већине када више долази до изражаја улога шефа државе, многи француски аутори непоколебљиви су у свом ставу да је француски режим власти парламентарни. Међутим неки аутори се делимично колебају. Као пример наводимо мишљење Филипа Лова. Он указује скрећући пажњу на мерила парламентарног режима, да је његов монистички модел парламентаризма у демократским политичким системима, преовладао после II светског рата. „Прва је Француска изразити изузетак од снажних тежњи те еволуције, пошто је поново измислила дуализам с V Републиком у облику већинског председничког режима.“¹⁰⁴² Лово наводи да се уставни монистички парламентаризам „одликују великим свођењем чак и на формалном плану – улоге шефа државе у уставном систему ... Тако једино Француска 1958, а по њеном узору и Португалија, нису усвојиле монистички модел, већ су се угледале на обновљени дуалистички систем, провераван пре рата, који враћа део власти шефу државе на основу његовог избора општим правом гласа. Тај систем је у Француској добио изглед већинског presidency (изузев од 1986. до 1988), у којем је шеф државе и шеф парламентарне већине и влада као такав. Парламентарни режими могу данас да се сврстају у два правна типа: монистичке и обновљене дуалистичке. Ови други, у Финској (од 1919), Француској и Португалији се такође обележавају, по нама погрешно, као »полу-председнички« режими или пак, тачније,¹⁰⁴³ како Жан-Клод Колијар (Colliard) истиче двоструку природу извршне власти. за чије је политичке системе констатовао да су „парламентарни режими с председничком исправком.“¹⁰⁴⁴ Пишући о особинама председничког режима и presidency у истој књизи „Велике савремене демократије“ Филип Лово указује да је реч о неспорно парламентарним државама када је реч „о Вајмарској Немачкој, Француској V Републици, или чак Исланду, где председник има само она искључива права, која је предходно имао краљ Данске у тој земљи и нема никаквог значајног политичког утицаја.“¹⁰⁴⁵ Поједини аутори одбијају да систем власти у V Републици назову полупредседничким, јер је за њих то име синонимно кршењу Устава. Кад не би било повреде Устава, француски политички режим имао би искључиво парламентарну природу, која је на основу политичке праксе нарушена. „Otto Pfersmann се

¹⁰⁴⁰ E., N., Suleiman, *Presidentialism and Political Stability in France*, op.cit.pp. 150-151

¹⁰⁴¹ R., Aron, *Alternation in Government in the Industrialized Countries*, Government and Opposition 17, no.1 (1981): 3-21. Наведено према: J., J., Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make difference?* in: *The Failure of Presidential Democracy – Comparative Perspectives* (J., J., Linz, A., Valenzuela, eds.) The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p.52

¹⁰⁴² Ф., Лово, *Велике савремене демократије*, op.cit.стр.115

¹⁰⁴³ J.,C., Colliard, *Les regimes parlementaires contemporains*, Presses de la FNSP, Paris, 1978, p.280

¹⁰⁴⁴ Ф., Лово, *Велике савремене демократије*, op.cit.стр.118

¹⁰⁴⁵ Ф., Лово, op.cit.стр. 120

дистанцира од упорабе концепта „полупредсједничког“ сустава за одређивање Пете Републике: „Ријеч је о идеолошком инструменту за оправдање сталних повреда Устава од стране Предсједника Републике и добровољном ропству политичког и правничког особља које подразумјева приступ таквом „читању текста“¹⁰⁴⁶ Њезино устројство власти правно није ништа друго до парламентарни сустав, а примјена је у великој мјери неуставна.“¹⁰⁴⁷ Мари-Ан Коанде припада оним француским уставноправним писцима који сматрају да је Француска V Република остала парламентарни систем, с обзиром да постоји парламентарна одговорност Владе. У периоду од 1958. до 1962. систем је био монорепрезентативан, да би променом Устава 1962. и увођењем непосредног избора председника Републике режим био учињен бирепрезентативним. „Често се сустав означава на упитан начин „полупредсједничким“, што је деноминација којој мањка логике. Не можемо истодобно одредити као парламентарни сустав онај у коме је влада одговорна парламенту и изјавити да сустав у коме влада одговара парламенту није парламентарни сустав. Управо је тако поступио М. Duverger.“¹⁰⁴⁸

Занимљиво је да је и Морис Диверже који је француском систему власти креираном уставним нормама из 1958. дао назив полупредсједнички¹⁰⁴⁹ прво је сматрао да је успостављен режим који означава „повратак на орлеанизам ... једна Орлеанистичка Република,¹⁰⁵⁰ – вид парламентаризма. „Диверже је елаборирао свој концепт на разнолике и варирајуће начине. Већ 1960, он је указао на чињеницу да француски Устав од 4. октобра 1958 инкорпорише елементе оба система, парламентарног и предсједничког (М., Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1960, p.686). Затим он одражава став да је режим Пете Француске Републике парламентаран (1960: 633, 679), мада у исто време је предложио непосредан избор председника, ако систем Пете Републике опстане (1960: 678).“¹⁰⁵¹ Пажњу критички треба усмерити на Дивержеово почетно мишљење да је успостављен Уставом из 1958., године поново орлеански парламентаризам. Реч је о парламентаризму који је институционално прво обитавао за време француског краља Луја-Филипа (1830-1848), где је шеф државе био ефективна власт, који је располагао дискреционим правом дисолуције, одлажућим ветом на законодавне одлуке и правом да смени владу. Таква овлашћења круни су „омогућавала да се меша у политичка питања и да се појављује као делатан учесник у политичкој игри. Парламентарно начело било је задржано, јер су министри морали уживати поверење домова, али је зато круна могла утицати на парламентарно расположење, па тиме и на министре и на доношење политичких одлука. Луј-Филип је нарочито испољавао тежњу да

¹⁰⁴⁶ О., Pfersmann, *L'illusion del mos gubernandi gallicum*, in: Percorsi costituzionali 2 (2009) 275-286. Наведено према: В., Kostadinov, *Predsjednik Republike – mimikrija Ustava Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske*, u: *Ustavi i demokracija – strani utjecaji i domaći odgovori* (А., Ваčić, уредник), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2012, str. 208

¹⁰⁴⁷ В., Kostadinov, *Predsjednik Republike – mimikrija Ustava Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske*, Ibid, str. 208

¹⁰⁴⁸ М.-А. Cohendet, *Quel régime pour la Vie République?*, R.D.P., 1/2 – 2002, str.173. Наведено према: В., Kostadinov, *Predsjednik Republike – mimikrija Ustava Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske*, op.cit.str.211

¹⁰⁴⁹ Ловеси је указао да је Диверже реч полупредсједнички по први пут и само за Француску употребио у књизи „Републиканска монархија“. – Ј., Lovescu, *Comparative politics and the Fifth French Republic*, European Journal of Political Research, 21/1992, p.388

¹⁰⁵⁰ М., Duverger, *Les Institutions de la Cinquième République*, Revue française de science politique, 1/1959, p.103

¹⁰⁵¹ Н., Bahro, В., Н., Bayerlein, Е., Veser, *Duverger's concept: Semi-presidential government revisited*, European Journal of Political Research, 34/1998, p.202

на министарску радњу утиче уколико су спољни послови и војска били у питању.¹⁰⁵² Орлеански парламентаризам има сличности са политичком праксом обликованом под Уставом из 1958, али се не слажемо са да се орлеански парламентаризам може одредити „као полупредседнички сустав у монархијском облику владавине, јер је унутар њега влада била двоструко одговорна монарху и парламенту, а монарх је као самостални орган обављао послове извршне власти везане за војску и међународне односе.“¹⁰⁵³ Полупредседнички систем није постојао у монархијском облику владавине, ни теоретичари који се баве историјским примерима полупредседничких система не укључују орлеански парламентаризам као вид овог система власти. „Дуалистички парламентарни систем припада прошлости. Он се није могао прилагодити новој епохи. Прелаз из дуалистичког у монистички парламентарни систем одиграо се у Великој Британији, постепено у викторијанској ери, а у Француској нагло, као исход кризе од 1877, када је председник Републике Мак Маон (Mac-Mahon) распустио скупштину, после чега се то право шефа државе сасвим изобичајило у Трећој републици.“¹⁰⁵⁴

„Раних шездесетих година, Франсоа Гогуел (Goguel)¹⁰⁵⁵ поставио је питање, природе система, који се помолио после француске конституционалне реформе октобра 1962., којом је уведен директан избор председника Републике. Гогуелово схватање је било да шеф државе у парламентарном систему (било да је монарх или председник) нема ефективну власт и игра суштински симболичну и арбитражну улогу између слабо одвојеног сета институционалних овлашћења. Међутим, француски шеф државе, има више власти, него парламентарни шеф државе и има, осим тога, има неке прерогативе који као такви у систему поделе власти у председничком систему никад се не призају председнику, на пример, он ипа право да распусти Националну скупштину и да предложи гласање о поверењу. Нова формула за Владу да је она место сусрета, повезивања председника и парламента, који су изједначени, а када је потребно да се реши конфликт. Ова средња тачка (у систему – подвукао М.Р.) је Влада која треба да буде именована од стране шефа државе, али да буде одговорна Скупштини. Владавања обавеза је да служи као повезница између обе институције и да стога доприноси установљавању неопходног компромиса. За француског политиколога, фундаментална разлика лежи у положају шефа државе. Президенцијализам претпоставља личну моћ, „која се остварује сама без контроле, а која је стално у опасности да постане диктаторска.“¹⁰⁵⁶ „Парламентаризам, с друге стране, не даје ту врсту моћи, а моћ коју укључује је више релациона или подељена и укључује мере контроле и дискусије. Нови облик владе иницирао је вид персонализоване власти, за коју није нужно да буде лична по природи, а избегнут је ризик диктатуре путем механизма контроле и расправе о поступцима и одлукама које треба предузети. Ипак имајући у виду речено, реформа из 1962., је у сваком случају допринела повећању персонализације моћи шефа државе. Док лична власт настоји да фаворизује президенцијалистичку владу, овај вид персонализоване власти је више у складу са парламентарним системом, због одредби о политичкој контроли Владе од стране Скупштине ... Иако није доделио неко конкретно име овој новој формули власти, чини се

¹⁰⁵² Д., М., Поповић, *Општа правна историја III – Стварање модерне државе*, op.cit. стр.198

¹⁰⁵³ S., Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, op.cit.str. 13

¹⁰⁵⁴ Р., Марковић, *Уставно право*, Београд, 2015, op.cit.стр. 200

¹⁰⁵⁵ F., Goguel, *Quelques remarques sur le probleme des institutions politiques de la France*, Revue Francaise des Sciences Politiques n1/4, 1964 pp.7-19

¹⁰⁵⁶ F., Goguel, *Quelques remarques sur le probleme des institutions politiques de la France*, op.cit.p.9

да Гогуел види као парламентаризам у којем је улога владе да делује као спона између слабо подељених власти, од којих је егzekутива двоглава по природи.¹⁰⁵⁷

Биљана Томљановић-Костадинов хрватска уставна правница, која се посебно бави француским парламентаризмом и положајем егzekутиве у V Француској Републици сматра да је систем власти у последњем француском политичком систему парламентарни: „Будући да Устав V. Републике садржи темељна начела парламентарне владе, политичку одговорност Владе према Парламенту и право извршне власти да распусти Парламент (у рукама државног поглавара), настојало се одредити о којем је облику парламентаризма у V. Републици ријеч. Почетно раздобље (1958-1969.) названо је изокренути монистички парламентаризам јер се центар политичког одлучивања премјестио с Парламента на државног поглавара, супротно предходној Републици. Pompidouova Република (1969-1974.) одређена је као већински парламентаризам због политичког консензуса и истовјетности извршне и законодавне власти по узору на савремени британски модел. Valery Giscard d'Estaingova Република (1974-1981.) тумачена је као рационализовани парламентаризам. Владе су биле присиљене употријебити средства рационализованог парламентаризма како би присиле „већину унутар парламентарне већине“ на послушност јер је предсједничка странка била скромнији партнер владајуће десне коалиције. Преузимањем предсједништва од стране François Mitteranda (1981.) сустав се поново одређује као већински парламентаризам, а раздобље од 1986. до 1988. коабитацијско компромисни парламентаризам. Непосредан избор државног поглавара и његова упораба уставних институција навели су доктрину да почетни развитак развитак рационализованог парламентаризма V. Републике према предсједничком суставу назове полупредсједнички сустав. Georges Pompidou је „своју“ Републику (1969-1974.) одредио као полупарламентарно полупредсједнички сустав, Valery Giscard d'Estaing ју је (1974 - 1981.) назвао президенцијалистички сустав држећи да то није чисти сустав предсједничке владе због уставне опстојности политичке одговорности Владе Парламенту који може довести у питање владину политику. Mitterandova је Република до прве коабитације (1981-86.) означавања као апсолутни президенцијализам у коме државни поглавар настоји обновити сву величину предсједничке моћи, а након коабитације проsvјећени президенцијализам. Наведена тумачења нарави V. Републике темеље се на опису уставног и збиљског положаја и овласти државног поглавара.¹⁰⁵⁸

Ипак, став који износимо је да систем власти у савременој Француској није толико близак институционалној логици савремених парламентарних система. Француски систем власти може да функционише на различите начине, што зависи од многих ванинституционалних фактора па сходно томе, могући су и различити односи у оквиру егzekутиве. Док је коабитација била изгледна, могло се констатовати да није лако предвидети функционисање институција Републике, односно да ли ће систем деловати као парламентарни или ближи предсједничком. Узимајући у обзир најдужи период институционалног живота Француске на основу Устава из 1958. године, дакле и када су постојале коабитације, а посебно 2002. године када је на функцији трећи шеф државе по реду од тог датума. Политичка пракса јасно сведочи да је у најдужим временским интервалима доминантни политички фактор – стуб система био шеф државе. У класичном парламентарном систему данас у савременим монархијама односно у демократским

¹⁰⁵⁷ R., Martinez, *Semi-presidentialism: a comparative study*, ECPR Joint Sessions, Mannheim, 1999, pp.9-10

¹⁰⁵⁸ B., Tomljanović, *Položaj predsjednika Republike u francuskoj V. Republici (1958-1995.) – političkoinstitucionalni temelji, ustavni model i zbilja*, op.cit.str.11-12

републикама централна политичка позиција је премијерова, а не монарха односно председника републике. На томе заснивамо став о неприхватљивости мишљења да је парламентарна институционална логика, адекватна за француске уставнополитичке институције. Ни председнички систем нема такав уставни дизајн који се уклапа или прецизније под кога се могу подвести институције извршне власти у Француској. Једини закључак који се намеће јесте да је систем власти у Француској удаљен слично и од парламентарног и од председничког. Већ је наведено у излагањима о теоријама полупредседничких система да постоје мишљења да је овај тип политичког режима мешовити систем власти.¹⁰⁵⁹ Како се Француска посматра као земља модел на институционалној средокраћи, председничког и парламентарног они онда њу карактеришу као пример земље мешовитог система власти. Међу познатим именима уставноправне науке у Француској, поменути Пјер Пакте и Фердинанд Мелин – Сукраманиен сматрају да француски модел позајмљују елементе и парламентарног и председничког система. „ Увек је реч о истим елементима узетим из ова два типа режима: из парламентарног, мешовити режим узима постојање владе, колегијалне и солидарне, одговорне пред скупштином изабраном на општим директним изборима; а од председничког режима узима институцију председника, такође изабраног на директним општим изборима, који има ауторитет поверен не само овим начином именовања, већ често много значајнија овлашћења ... У Француској у којој председник широко примењује своја овлашћења и прелази ван њих, функционисање се чинило задовољавајућим у току периода када је имао парламентарну већину, апсолутну или само релативну што је још увек довољно. Објашњење је у стицају околности. Али знамо да стицај околности није увек погодан. Између 1986. и 1988. године, затим између 1993. и 1995. године, када је председник морао да се супростави већини и Влади, чија су политичка убеђења супротна била супротна његовим, он је представљао вођу опозиције, остављајући председнику Владе да управља, али политичко мишљење није било нарушено јер су важни избори, председнички и законодавни требало да се одрже најкасније за две године. Опозиција је с пуним правом сматрала да ће ови избори успоставити хармонију, а да су периоди кохабитације, релативно кратког трајања, пролазни догађаји. Насупрот томе после распуштања 1997. године, чинило се да кохабитација мора да буде дуга изазвала узнемиреност која је престала са изборима 2002. године. Остаје чињеница да је функционисање мешовитих режима засновано на извесној крхкости. У ствари, и парламентарни и председнички режим, сваки за себе, а у зависности од сопствене логике садрже решења могућих криза између извршне и законодавне власти. Напротив, мешовити режими, у мери у којој они успостављају владу парламентарног типа и председника председничког типа, не само да предвиђају, већ због недостатка кохеренције они и повећавају ризик од конфликта, бар онда када сваки орган очекује да у пуној мери користи своја овлашћења. Значи да ризици од блокаде институција нису занемарљиви.“¹⁰⁶⁰

Наведени француски аутори подвлачећи мешовиту природу француског система власти ипак наглашавају да он функционише алтернативно, као председнички систем,

¹⁰⁵⁹ Поједини писци систем власти у V Републици називају хибридни, што је по нашем мишљењу варијација на назив мешовити систем. Тако Жан Пулар каже: „Политички систем Пете Републике је хибрид који инкорпорише карактеристике председничког система и неке карактеристике парламентарног система.“ – J., V., Poulard, *The French Double Executive and the Experience of Cohabitation*, Political Science Quarterly, 2/1990, p. 244

¹⁰⁶⁰ P., Pactet, F., Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, op.cit.pp. 147-148

односно као парламентаризам. Оваквим ставом Пакте и Сукраманиен не стварају конзистентну теорију из разлога што су они користили једну категорију у чији састав могу да буду инкорпорирани сви институционални системи које карактерише мешавина елемената два система из традиционалне дихотомије.

С тога, француски систем власти је свакако заслужио да буде карактерисан као посебан систем са именом полупредседнички, с обзиром да поседује особену-јединствену институционалну димензију, и да постоје јасна правила о његовом политичком битисању. У нашој уставноправној науци указује се „да без обзира на то што се Дивержеовој теоријској конструкцији могу упутити бројне примедбе, несумњиво је да у науци није успостављен адекватнији теоријски оквир за динамичну природу француског система власти. Статичне теоријске конструкције председничког и парламентарног система не могу у своје окриље да прихвате елестичност француског система власти чије се функционисање унапред не може предвидети. Дакле, сама политичка пракса Пете републике указала је на неопходност конституисања једног новог теоријског система који ће се налазити на средокраћу два већ традиционална система поделе власти.“¹⁰⁶¹

¹⁰⁶¹ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, op.cit. стр.121-122

IV ДЕО ДУГ ПУТ КА ДЕМОКРАТИЈИ И ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ ПОРТУГАЛА

IV.1. Извршна власт на основу Устава I Португалске Републике из 1911. године

У Португалу је после слома монархије, први републикански Устав усвојен 21. августа 1911. године. Извршна власт Уставом је поверена на вршење председнику Републике и министрима. Председник Републике на основу члана 37 Устава из 1911. представља народ у општим односима државе како у унутрашњим тако и спољним. Предвиђен је посредан, односно парламентаран избор шефа државе. С обзиром да је у Португалској I Републици уведена бикамерална структура парламента, председник се бирао на заједничкој седници оба дома – посебна седница Конгреса, која се сазивала 60 дана пре истека сваког предходног председничког мандата. За избор председника било је потребно остварити две трећине гласова чланова оба дома, окупљених на заједничкој седници. Овакво решење, које установљава квалификовану већину за избор председника Републике, среће се касније и у другим европским уставима, који предвиђају парламентарни избор председника. Ratio такве уставне одредбе, почива на претпоставци да је за избор највишег представника извршне власти у Португалу, потребна консенсуална сагласност водећих политичких субјеката у институционалној арили. Одредбе о избору председника Републике су систематичне, уз додатно нормирано решење у вези са случајем упражењеног председничког места, због смрти или неког другог разлога. Предвиђено је да у таквој изузетној околности, такође два дома парламента уједињена у Конгресу Републике, одмах спроводе избор новог председника. Занимљиво је, да нови председник не може вршити мандат у оном временском року, који је предвиђен када се шеф државе бира у редовним околностима, дакле, после истека мандата претходног шефа државе. Изабрани шеф државе у вези са околношћу да је његовом претходнику мандат престао у случају смрти или неког другог разлога, бира се на функцију до истека мандата свог претходника.¹⁰⁶² У случају немогућности спровођења избора из било ког разлога, вршење председничке функције поверава се министрима. Прецизније Устав каже „министрима се поверава пуна извршна власт“. Тиме се уводи вршилац функције председника Републике, у колегијалном виду, односно колективни шеф државе на одређено време - pro tempore. Услови за избор председника Републике предвиђени су, уз захтеве подобности за највишу функцију у извршној власти: поседовање португалског држављанства, моментом рођења уз прецизирану старосну границу од најмање 30 година, и уживање свих грађанских и политичких права у целости. Чини нам се да је био присутан утицај француског уставног ревизионог решења из 1884. године којим је зацементиран републикански облик владавине, па је и португалски уставотворац неподобним за вршење функције председника Републике, прогласио чланове династичких породица које су владале Португалом. Међутим, већа занимљивост али и брана демократије и уставни „удар“ на монархијски односно партијско-политички непотизам представља одредба члан 40 став 2, првог републиканског Устава. Та уставна норма гласи: „потомци, родитељи или рођаци у I

¹⁰⁶² Овакво решење оправдано може бити подвргнуто критици јер се за избор председника захтева процедура сједињења два дома у заједничку седницу и двотрећинска већина укупног броја посланика, а хипотетички председник се може бирати на период од свега неколико недеља или дана.

или II степену сродства по грађанском праву“, са председником који напушта функцију „су неподобни за вршење функције председника Републике што важи само за прве изборе након престанка његове функције“. Предвиђен је инкомпатибилитет такве природе, да ако новоизабрани председник припада законодавној власти он аутоматски губи тај положај приликом избора за председника. Председнички мандат је ограничен на четири године и забрањен је узастопни-наредни односно консекутивни мандат, с обзиром да је бивши председник могао поново да буде изабран на још један мандат, тек по протеклу мандата његовог претходника. Решење које се задржало у свим републиканским уставима Португала регулисано је чланом 44 Устава из 1911. По тој одредби предвиђено је да председник не сме да напусти територију државе без дозволе Конгреса. У супротном може бити разрешен са функције. За први португалски Устав, Јован Стефановић је у вези са одговорношћу председника приметио да је њиме створена нова варијанта парламентарног система, јер је политичка независност председника замењена његовом политичком зависношћу. „По томе Уставу (чл. 46) постојала је могућност да обе скупштине на заједничкој седници опозову председника републике већином од две трећине чланова. Тиме је покрај владе и председник републике постао нестабилан елемент извршне власти. Могло би се једино рећи да је нестабилност председника била блажа од нестабилности владе, пошто је његово обарање било теже од обарања владе: Претседника републике могле су скупштине оборити само на заједничкој седници и само већином од две трећине свих чланова.“¹⁰⁶³ Председник је на основу Устава из 1911., вршио не само функције које се могу назвати својственим за шефа државе, већ је поседовао и значајна овлашћења која су му давала, бар формално примат у извршној власти. Тако је председник имао одлучујући утицај на именовање и разрешавање министара, а у односу на законодавну власт располагао је овлашћењем сазивања ванредне седнице Конгреса, сваки пут кад је то у интересу нације. У законодавном домену, председничка овлашћења се односе на промулгацију закона и оглашавање резолуција Конгреса. Акти председника којима су се закони спроводили у живот и евентуално друге одлуке добијале су правну форму указа, уредби и упутстава. На предлог надлежног министра, председник је одређивао потребне јавне приходе и јавне расходе у цивилној и војној сфери, те располагао правом да суспендује или опозове одговарајуће државне службенике, у складу са законом. У међународним односима, председник је уставно инаугурисан за главног креатора спољне политике Републике. У вези са ванредним околностима које могу да задесе државу, председник Републике је био обавезан да прогласи у договору са министрима за период који није дужи од 30 дана, стање опсаде на било којој тачки у оквиру државне територије, у случају спољне агресије или озбиљних унутрашњих нереда. Такође, председник се појављивао у улози гаранта унутрашње и спољне безбедности државе. Имао је значајна овлашћења у сфери спољнотрговинске политике, у смислу преговарања у вези са трговачким уговорима и њиховом закључивању, уз обавезу да их достави на ратификацију законодавној власти. Евентуални уговори о савезима са другим државама у различитим сферама које је председник закључивао, морали су да буду поднесени на разматрање на тајној седници Конгреса, само ако две трећине чланова оба дома парламента то затраже. И овај податак речито говори, да су у том домену председничка овлашћења била широка и без обавезне контроле. Контрола је била само могућност, а услови за њено формализовање (у виду броја посланика), отежани. Овакве надлежности председника би могле да добију

¹⁰⁶³ J., Stafanović, *Krivična odgovornost ministara i šefa izvršne vlasti – Upoređenje sa njihovom političkom odgovornošću*, Jugoslovenska tiskarna, Ljubljana, 1936, str. 344

карактер истински великих, да члан 49 Устава није прописао, да сва правна акта председника Републике мора да потпише надлежни министар – установа премапотписа. У супротном, таква акта се сматрају неважећим и не могу бити спроведена, а самим тим не постоји обавеза њиховог поштовања. Највиши конституциони акт Португала предвидео је неспојивост министарске функције са било којом другом функцијом или јавном службом, међутим сматрамо нерационалним ограничење за одређеног министра да не може бити биран за председника, ако је престао да врши функцију министра 6 месеци пре председничких избора. Са друге стране, чланство у Конгресу није повлачило за собом губитак министарске функције, што повлачи закључак да је уставно био предвиђен тип мешовите владе. Највиши општи правни акт је регулисао обавезност присуства министара седницама парламента уз право обраћања Конгресу „у одбрану својих поступака“.¹⁰⁶⁴ У појединим уставима после I светског рата који су усвојили парламентарни систем, напуштен је уједно класичан терен парламентаризма, односно солидарна министарска одговорност. Та појава је запажена у конституционализму пре великог рата управо у португалском Уставу из 1911. Овај Устав је прописивао у члану 51: „Сваки министар одговоран је политички, грађански и кривично¹⁰⁶⁵ за акте које премапотпише или изврши“. У члану 53 наведено је: „Један од министара којег такођер именује претседник, биће претседник министарства и биће одговоран не само за акте свога министарства, већ такођер и за акте опште политике. Према томе, овај је Устав предвиђао одговорност министара и за њихове личне акте и за акте опште политике, само што је за оба ова случаја прописао само индивидуалну, а не и солидарну одговорност министара. За општу политику одговарао је само претседник владе.“¹⁰⁶⁶

Посебно је регулисано питање кривичне одговорности системом енумерације. Тако извршна власт и представници Владе сnose кривичну одговорност за све делатности које престављају напад на: 1) политички живот нације 2) Устав и демократску републику 3) неометано вршење власти у држави 4) уживање и остваривање политичких и индивидуалних права 5) унутрашњу безбедност државе 6) исправност управе 7) коришћење јавних средстава у складу са Уставом 8) законе о буџету од стране Конгреса. Осуда за било које од наведених кривичних дела подразумева губитак позиције и немогућност вршења јавних функција.

IV.2. Извршна власт на основу Устава II Португалске Републике из 1933. године

Након државног удара од 28. маја 1926. Године, који је после назван „Национална револуција“ парламент је распуштен а Устав из 1911., стављен ван правне снаге. Под вођством генерала Оскара Кармоне (Carmona), војска је успоставила националну диктатуру. Челник војног режима Кармона је те исте године прво именован за премијера. На општим непосредним изборима (додуше као једини кандидат) две године касније (од извршеног државног удара) изабран је за председника Републике. На тој позицији је остао пуне 23 године, тачније до своје смрти. У историји Португала 1928. година, значајна је због тога што је Кармона утицао на именовање Антонија Оливеира де Салазара (Salazar) за министра финансија. Четири године касније Салазар постаје председник Владе. Овај

¹⁰⁶⁴ Члан 52 Устава Португала из 1911

¹⁰⁶⁵ Грађанска или кривична одговорност министара установљавала је надлежност радовних судских инстанци.

¹⁰⁶⁶ J., Stafanović, op. cit.str. 352

професор економске политике и јавних финансија, Коимбра Универзитета израста временом, у оличење и најмоћнију фигуру ауторитарног и конзервативног режима кога је назвао *Estado Novo* (Нова држава). Тако успостављен режим, био је ослоњен на два темеља - војску и католичку цркву. Значајан али не и пресудан инструмент у очувању власти Салазара била је једина дозвољена странка – Национална унија¹⁰⁶⁷ и сигурно јаче средство за учвршћивање ауторитарне владавине, свеприсутна политичка полиција (PIDE). Политичка полиција била је јаче оруђе током Салазар-Каетанове ауторитарне владавине, јер владајућој партији није институционално поклоњен такав значај, као што је то био случај са другим једностраначким и недемократским системима. „Португалска једина партија, која је остала организационо слаба и зависна, никад није била значајан елемент ни у процесу политичког одлучивања или у селекцији министарске елите. Није била важна ни у креацији аутономне „армије следбеника.“ Основна функција партије била је избор локалне и парламентарне елите, и стога је остала лишена мобилизаторске организације. Постојало је одсуство било какве тензије између Националне уније и режима, нити су диктаторски систем и поступак доношења одлука и њихове примене били угрожени постојањем, неке аутономне политичке институције јер су оне биле непосредно подређене Салазару.“¹⁰⁶⁸

Португалски ауторитарни режим разликовао се од других недемократских режима¹⁰⁶⁹ међуратне Европе тога доба. Прво није негован култ личности вође односно

¹⁰⁶⁷ Чини нам се да је наш писац Војислав Грол у вези са појавом једнопартијског система у Португалу 1939. са дозом опреза изрекао ову констатацију: „У Португалу улогу једне партије покушава да врши Национална унија португалска основана 1933.“ – В., М., Грол, *Феномен једине партије*, Српски књижевни гласник, LVI, 5, 1939, Чланци из области јавног права, Јелена Грол, Београд, 2000, стр.102. Међутим на тада већ два изборна циклуса (до 1939. године) Национална унија је имала стопроцентну заступљеност у Доњем дому. За истинског господара извршне власти у држави једне партије – вођи Грол је „сурово“ реалан: „Сразмерно либерални апсолутизам монарха заменила је свемоћ Вође, шефа државе чија снага није само у војсци, бирократији и полицији, телу која организује јединство или послушност нације ... Данас је већ јасно да је систем владавине једине партије битан за појам модерног апсолутизма ... Феномен једине партије јавио се спонтано са пружањем власти, а кушан је и вештачки“. В., Грол, *Ibid*, стр.101. Ситуација у Португалу је унеколико била различита јер се у вршењу извршне власти Салазар више ослањао на полицијске структуре и ако није била занемарљива подршка Националне уније на чијем је био челу. Подршка истинском државном вођи од стране једине партије и њена присутност у политичком животу није била тих размера као што је случај са Национал-социјалистичком партијом – NSDAP и њеном подршком Хитлеру у Немачкој. Између остале доминације у свим друштвеним и државним порацима како наглашава Хаген Шулице (Schulze), „током 1945. године био је сваки пети одрасли Немац члан ове партије.“ – Н., Šulce, *Pregled nemačke istorije*, Narodna knjiga/Alfa, Filozofski fakultet, Beograd, 2001, str. 154. Национална Унија у Португалу имала је наглашавамо, слабији утицај у односу на национал-социјалисте у Хитлеровој Немачкој, па и за њу важе у одређеној, али мањој мери речи Војислава Грола који је апстрактним уопштавањем објаснио феномен једине партије у Европи између два светска рата : „У свим тим земљама владајућа партија искључивши све остале, прожима и везује као каква огромна нервна мрежа цело друштво. Она врши политичко васпитање маса, обезбеђује њихову послушност и потстиче њихово одушевљење према вођству. Партија представља у држави и једну засебну друштвену класу за коју важе посебни закони, која ужива извесне привилегије или подноси извесна одрицања. У свим тим земљама партија је на један или други начин интегрирана у државни јавно-правни систем тако да је постала битном институцијом јавног права.“ - *Ibid*, стр.102

¹⁰⁶⁸ А., Costa Pinto, „*Chaos“ and „Order“: Preto, Salazar and Charismatic Appeal in Inter-war Portugal*, Totalitarian Movements and Political Religions, Vol. 7, No. 2, June 2006, p.212

¹⁰⁶⁹ Поредити два недемократска режима која су егзистирала у различитим временским раздобљима у XX веку Салазаровог у Португалу и Маркосовог на Филипинима, Јелисавета Благојевић закључује: „Недемократски режими у Португалу и на Филипинима су настали на различите начине, одржавали се помоћу мање-више сличних метода и из блиских разлога изгубили домаћи и међународни легитимитет. Заправо, основне сличности ових режима су се састојале у следећем: лична власт, односно концентрисање

апсолутно доминантног руководиоца у недемократски изабраној или учвршћиваној извршној власти као у нацистичким и фашистичким режимима у Немачкој, Италији и Шпанији. Оливеира де Салазар показао се вештим спољнополитичким играчем, јер је у току II светског рата издејствовао неутралност Португала, али увиђајући слом Немачке од 1943. године, Португал активно помаже савезничке трупе уступајући им поморске објекте. Салазару је политички живот Португала односно минимизација улоге председника Републике и употреба Устава по његој вољи омогућила да скоро четири деценије буде неприкосновени владалац ауторитарног руха у Португалу. С обзиром да је био универзитетски професор и Уставу из 1933. године желео је да заодене атрибут професорског, па је у писању Устава учествовала група професора права. Антонио Коста Пинто указује да су „Уставом из 1933., установљене политичке институције *Estado Novo* (Нове Државе). Она је најављивала рани компромис са конзервативним републиканцима. Њени либерални принципи су били слаби, а корпоративистички и ауторитарни елементи јаки. Права и слободе су биле формално сачуване, али су фактички елиминисане путем владине регулације. Де јуре, слобода удруживања је постојала, али су партије помоћу законске регулације елиминисане. Формално, Национална Унија никад није постала једина партија, иако је она тако функционисала после 1934. Као председник Националне Уније, Антонио Салазар номиновао је партијске изасланике у парламент. Устав је одржао класичну поделу власти, али је Дом посланика имао мало овлашћења, док је Дом корпорација такорећи у опште није имао надлежности. Влада је према томе имала слободу од било какве доминације од стране парламента. Теоретски, чланови Дома корпорација били су одређивани од стране корпорација, ипак у реалности већину је именовао Салазар ... Укратко режим је био конституционализована диктатура.“¹⁰⁷⁰ Реч португалског писца опомињу, јер увек треба поред описа норми Устава обратити пажњу и на политички живот у коме се те норме примењују што је једна од главних хипотеза у овом раду. Некад је тешко одгонетнути због чега је одређени уставни акт усвојио одређена решења и начела ако није познато какав је био његов предходник. То је свакако један од разлога зашто образлажемо решења Устава из 1933., који је предходник важећег Устава Португала из 1976, којим је успостављен полупредседнички систем.

Устав из 1933., одликује се структуром где је у првом делу присутна посвећеност основним гаранцијама права који темељно описује друштвени поредак базиран на породици и корпорацијама, док је регулисање положаја институција предмет другог дела. Парламентарни систем је одбачен, а режим је формално усвојио одређене карактеристике председничког. Као што је то био случај небројено пута у историји уставности, формална прокламација је једно - стварни живот устава је друго! Дакле, да

моћи у рукама диктатора, слабљење свих других институција, фаворизовање бизнисмена блиских режиму, што је произвело економску неефикасност, прогањање, хапшење, и изгнанство политичких противника, цензурисање медија који су критиковали власт, непоштени и некомпетитивни избори којим су настојали задобити легитимитет како нације тако и међународне заједнице, корупција, непотизам и сл. Основна разлика између Салазара и Маркоса, била је у томе што је Салазар био каудиљо, а Маркос султан, односно Салазаров режим, за разлику од Маркосовог није био клептократски. Салазар је дјеловао у оквиру каквих-таквих правила, а режим је прилично институционализован и бирократизован, са ограниченим политичким плурализмом, без интезивне политичке и економске мобилизације. С друге стране, Маркосов режим је одликовало лидерство без граница, фингирани политички плурализам и повремена политичка мобилизација.“ – Ј., Благојевић, *Vojska kao faktor demokratske tranzicije: slučajevi Portugala i Filipina*, магистарски рад, Факултет политичких наука, Подгорика, 2010, стр.51-52

¹⁰⁷⁰ А., Costa Pinto, *Twentieth-Century Portugal: An Introduction: Contemporary Portugal, politics, society and culture*, (А., Costa Pinto, ed.) Columbia University Press, New York, 2003, pp.26-27

поновимо упркос тексту Устава, Португалом је управљао председник Владе Салазар све до болести која га је задесила 1968. године. Скупштина је подпомогнута регионалним корпоративним домом – *Camara corporativa*, један од два парламентарна дома утврђен Уставом из 1933. године, који је за разлику од непосредно изабране Народне скупштине имао саветодавну а не законодавну улогу. Корпоративни дом сачињавали су чланови формално изабрани од различитих португалских корпорација, док је пракса била сведочанство, одлучујуће Салазарове иницијативе приликом ових избора.

С обзиром на тему, пажњу искључиво усмеравамо на положај извршне власти. Наиме, други део Устава посвећен је нормирању политичке организације државе. Органи суверености су шеф државе¹⁰⁷¹, Народна скупштина, Влада и судови. За разлику од Устава из 1911. године, Салазаров Устав је предвиђао по иницијалном решењу да се шеф државе, а то је председник Републике, бира непосредно на изборима и са дужим мандатом који је износио 7 година. Устав није ограничио, колики број мандата шеф државе може да врши.

Врховни суд правде је својом одлуком коначно потврђивао резултате избора, проглашавајући председником грађанина који је освојио највећи број гласова. За председника Републике по одредби члана 73 Устава могао је да буде изабран грађанин Португала који има преко 35 година, који ужива у потпуности своја грађанска и политичка права и који је одувек био португалски држављанин. Ако је изабран кандидат члан Народне скупштине, ступањем на функцију председника Републике *ex constitutione* му је престајао мандат. Као и претходни Устав и овај је увео забрану потомцима краљева Португала да врше функцију председника Републике. Веома слично решење као и његов претходник, Устав из 1933. године за председника уводи забрану путовања у иностранство, без сагласности Народне скупштине и Владе. Међутим, Устав је сада рестриктивнији, јер непоштовање такве одредбе аутоматски је повлачило губитак функције, док је по претходном уставном решењу, тиме била отворена могућност да председник буде смењен. Предвиђена је директна одговорност председника, пред народом за дела која је учинио у току обављања својих функција. Његово обављање функција независно је од било каквог гласања у Народној скупштини. Кривична одговорност председника за почињена кривична дела, могла се остваривати по престанку вршења функције. Елементи директног општења са бирачима виде се у одредби која каже да „председник Републике може да поднесе оставку саопштењем упућеном народу и

¹⁰⁷¹ Антонио Оливеира де Салазар је сматрао да „устав треба да дарује извршној власти независност, стабилност, престиж и моћ. Португалски Устав од 1933., тако је и поступио. Он је извршну власт поверио председнику републике, који је био биран непосредно од стране народа на седам година, и влади чије је чланство именовано и отпуштао председник републике. Према чл. 81 тог Устава председник републике одговоран је непосредно и искључиво пред народом за акте које доноси у вршењу својих функција. Он је могао распустити Народну скупштину, без предходног испуњења услова прописаних Уставом, док је у вршењу законодавне функције узимао учешће било предузимањем законодавне иницијативе било санкционисањем закона које је Скупштина била изгласала. Наиме, уколико не би потврдио закон који је скупштина била изгласала у року од 15 дана, председник републике обавезивао је тиме Скупштину да такав закон размотри још једном. Али, да би тај акт тада могао постати закон, било је потребно да га Скупштина изгласа двотрећинском већином гласова својих посланика. Поред тога, председник републике могао је доносити и законе-декрете. Штавише, према овом Уставу, председник републике могао је вршити и уставотворну власт и својим декретима мењати Устав у случајевима када би му се промена Устава учинила целисходном (чл.81 Устава). – Р., Марковић, *Аутократска влада*, Преглед, бр. 7-8, Сарајево, 1976, стр.804-805

објављеном у гласнику Владе.¹⁰⁷² У случају упражњеног места председника Републике услед смрти, оставке, наступања трајне физичке неспособности или његовог одласка у иностранство, без сагласности Народне скупштине и Владе, нови председник се бира у року од највише 60 дана. Трајну физичку неспособност председника мора да утврди Државни савет, сазван у ту сврху од стране председника Савета министара који, у случају утврђивања неспособности треба да обелодани у Гласнику Владе, да је упражњено место председника. У ишчекивању предвиђених избора, или у случају да из било ког разлога постоји привремена спреченост у вршењу председничких функција, Влади се колективно поверавају овлашћења шефа државе.¹⁰⁷³ Председник Републике има значајно овлашћење у односу на колективни део егzekутиве тј. Владу, јер по изричитој одредби Устава се наводи да шеф државе именује и разрешава премијера и министре из редова португалских грађана.¹⁰⁷⁴ Међутим, велики број овлашћења подлеже министарском премапотпису или премапотпису целе Владе. Устав је предвидео да само у три случаја, председник нема обавезу да захтева премапотпис чланова Владе, а то је именовање и разрешење премијера, слање саопштења Народној скупштини и подношење оставке. Друга овлашћења председника су утврђивање датума општих односно допунских избора посланика, сазивање ванредних седница Народне скупштине у случају хитне јавне потребе а у циљу одлучивања о утврђеним предметима и одлагање заседања, затим распуштање Народне скупштине у случају када виши интерес нације то захтева (дакле шеф државе је дисоуцији могао да приступи по сопственом дискреционом праву), представљање нације и управљање спољном политиком државе; закључивање међународних споразума и преговора о мировним споразумима, уговорима о савезу, арбитражним споразумима и трговачким уговорима уз претходну сагласност скупштине; давање помиловања и ублажавање казне; објављивање и оглашавање закона и резолуција скупштине уз доношење указа, уредби и упутстава на предлог Владе. Ова овлашћења указују да је уставотворац доделио, ако се ограничимо на нормативну анализу, председнику улогу активног дела егzekутиве. Као и у ревизији Устава Португала из 1976., када је 1982. уставновљен Државни савет и у Уставу из 1933., Државни савет је уставни орган кога поред председника Републике чине председник Савета министара, председник Народне скупштине, председник Корпоративног дома, председник Врховног суда правде, републички јавни тужилац и пет јавних службеника које доживотно именује шеф државе. Државни савет је по овом Уставу имао консултативну улогу у односу на председника Републике. Влада Португала на основу Устава из 1933. сачињена је од председника Савета, (за кога се изричито наводи да може да управља пословима једног или више одељења) и министара који су такође поменути као чланови Владе. Оваква одредба о председнику Савета односно Владе говори да је кројена по захтеву централне фигуре Estado Novo - Оливеира де Салазара. Салазар је политику одређених министарстава одређивао са надлежним министром, уместо да то чини на седници Савета министара које су ретко сазиване. На тај начин стварао је две фаворабилне околности: фузионисање моћи у његовим рукама као председника Владе али уједно и слабљење њеног ауторитета, као и детаљно фокусирање на послове појединачних ресора – министарстава, што би било теже да се чинило на Савету министара. У случају, односно да због стицаја околности неки положај у Влади постане веома значајан, Салазар је поред функције председника

¹⁰⁷² Члан 79 Устава Португала из 1933

¹⁰⁷³ Члан 80 Устава

¹⁰⁷⁴ Члан 81 став 1 Устава

Министарског савета, прузимао положај шефа одређеног управног ресора – министарства. И пре него што је изабран за председника Владе Португала, као министар финансија, привремено је замењивао односно вршио дужност министра за прекоморске послове ... После избора на место премијера под Салазаровом контролом, остало је министарство финансија до 1950. године, како би обезбедио финансијску стабилност и заштитио свој режим од било каквих изазова. У току шпанског грађанског рата и за време II светског рата, Салазар је управљао наизменично министарством спољних послова и министарством рата у периодима: 1936-1947, односно од 1936. до 1944. После неуспешног покушаја војног удара од стране министра војног, Ботело Мониза (Moniz), Салазар је био на позицији министра одбране уместо смењеног Мониза, до 1962.¹⁰⁷⁵ Формално председник Савета односно, председник Владе налазио се у подређеном положају, у односу на председника Републике. О томе сведочи одредба члана 106. став 2. Устава : „Председника Савета слободном вољом именује и разрешава председник Републике. Министре и државне подсекретаре, у случају да постоје, именује председник Републике на предлог председника Савета, а њихово именовање као и њихово разрешење морају бити премапотписани од стране председника Савета.“¹⁰⁷⁶ Председник Владе, Уставом назван председник Савета, је за своју политику и општу политику Владе, одговарао пред председником Републике. Као истински шеф Владе, надзирао је рад свих министара који су били одговорни политички и њему за своју делатност. Текст члана 108 Португалског Устава из 1933., веома је исцрпан у еnumerацији овлашћења Владе, па је таквом нормативном операцијом, дат широк институционални оквир да управо Влада буде свемоћна у политичком животу. Тако је Влада надлежна да: 1) премапотписује акте председника Републике; 2) доноси уредбе на основу законодавних овлашћења у хитним случајевима и случајевима јавне потребе; 3) саставља указе, уредбе и упутства за правилно спровођење закона; 4) вођење укупне јавне управе применом закона и резолуција Народне скупштине, и то вршењем веће контроле над актима власти и управних органа и извршавањем свих активности које се тиче именовања, преноса функција, повлачења са дужности, принудног пензионисања, расподела пензија, разрешења или поновног враћања на функцију, цивилних или војних званичника са могућношћу, приговора заинтересованих лица надлежном суду. Салазар је у првим годинама своје доминације извршио влашћу у Португалу, био и министар финансија, па у Уставу ваља приметити значај који је дат положају шефа овог управног ресора. Наиме, у ставу 2 члана 108 Устава се наводи: „правна акта председника Републике или Владе која резултирају повећањем или смањењем прихода или расхода увек морају да буду потписана од стране министра финансија.“ Оваква одредба не мора бити дочекана на нож критике, јер не треба занемарити да је у свакој Влади министарство финансија кључан управни ресор, чија надлежност јесте и вођење рачуна о јавним финансијама и пореској политици, као изузетно важном сегменту свеукупне економске политике. Салазар је у првим годинама своје владавине консолидовао јавне финансије, па се и у том смислу може тумачити наведена одредба која је имала своју ефективну примену. За убирање пореза и

¹⁰⁷⁵ Више о томе: N., Andersen, *The Salazar Regime and European Integration: 1947-1972*, *European Review of History*, 2/2007, pp.197-198

¹⁰⁷⁶ Ако посматрамо са становишта управног организационог права функција државних подсекретара се у уставном систему Португалије задржала до данас. Они су и по Уставу из 1933. године били изабрани функционери, чији је мандат био везан за мандат надлежних министара. Од политичке судбине датог министра, зависила је и иста судбина државног подсекретара.

одлучивање како ће се трошити државни новац, надлежан је министар финансија, па из тога и произилази његово право да контролише правна акта шефа државе или Владе, у располагању јавним финансијама. Влади је уставно додељено значајно овлашћење да именује гувернере португалских колонија на другим континентима, односно буде иницијални визионар и извршилац португалске колонијалне политике. Када је реч о уредбодавној власти Владе, она је имала ограничавајући фактор, јер су уредбе које Влада донесе морале да буду потписане од стране председника Републике. То је било, бар *pro forma*, зауздавање моћи колегијалног дела егzekутиве. У пракси председнички потпис на уредбе Владе био је само формалност, јер смо већ поменули да је у време Салазарове владавине председник, био углавном фигура или нешто више од тога у политичком систему, без обзира на широк опсег овлашћења које му је највиши конституциони акт Португала доделио.¹⁰⁷⁷ И други републикански Устав Португала, утврђивао је неспојивост министарске функције са другом јавном функцијом, односно радним односом у приватном сектору. Влада је могла у својим редовима, да има чланове Народне скупштине или Корпоративног дома, с тим што они нису могли да заседају у скупштини којој припадају. Такав тип Владе није био ни искључиво непосланичка Влада али ни класична мешовита већ по својству својих чланова, специфичан тип Владе. Наиме, министри у Влади који су уједно чланови Народне скупштине или Корпоративног дома задржавају мандат, али то је више једна врста формалности, с обзиром да не могу ефективно да га користе. Савет министара састајао се по вољи његовог председника. Када се премијер или шеф државе изјасне о састанку, њим је председавао шеф државе. Састанак Савета министара био је обавезан када је шеф државе извршавао своја овлашћења у вези са обраћањем Народној скупштини преко саопштења, утврђивања датума општих избора за посланике, сазивања ванредних седница Народне скупштине посебно у случају хитне јавне потребе, распуштање Народне скупштине у случају када виши интерес нације то захтева, и када је председник користио право помиловања и ублажавања казне. Да је систем власти који је успостављен Уставом Португала из 1933., незанемарљиво наликовао председничком говори искључива одговорност Владе пред председником Републике. Наиме, чланом 111 Устава било је наведено: „Влада тражи само поверење председника Републике и њен останак на власти не зависи ни од исхода предлога закона које је дала, нити од било каквог гласања у Народној скупштини.“ Министарска одговорност постављена је у три сфере: политичкој, грађанској и кривичној, а у вези аката које министри потписују или делатности коју обављају. За суђење министрима у вези са њиховом кривичном односно грађанском одговорношћу, Уставом је била предвиђена надлежност редовних судова. Устав је предвидео могућност установљавања имунитета, који министар ужива у односу на кривично гоњење. Наиме, „ако је неки министар кривично гоњен и ако је дошло до потребе да се упути на суђење, Врховни суд правде на пленарној седници и уз помоћ јавног тужиоца Републике одлучује да ли ће се министру одмах судити, у ком случају би био суспендован са дужности, или ће се суђење одржати тек након истека његове дужности.“¹⁰⁷⁸ Веома слична норма о случајевима када су

¹⁰⁷⁷ Могли би рећи да по основном закону Португала од 1933., председник није био „уставни богаљ“, али се на то у суштини свео, због доминације моћног премијера у политичком животу и његовим преузимањем дела прерогатива шефа државе.

¹⁰⁷⁸ Члан 113 став 2 Устава

министри, државни подсекретари и представници Владе кривично одговорни, и овим је Уставом предвиђена, као што је то било регулисано и Уставом из 1911.¹⁰⁷⁹

Излагање о организацији извршне власти у Португалу на основу Устава Португала од 1933., указује о значајним овлашћењима која су поверена овој функцији државне власти. Друге власти, скупштина и судови су у њеној великој сенци. Диверже је о председнику Владе Португала Салазару, писао да „он влада без могућности да га скупштина смени, те да може да доноси декрете са снагом закона по одобрењу скупштине. Он је тај који врши суштинску власт у држави.“¹⁰⁸⁰ И ако је Антонио Коста Пинто, устврдио да је у Португалу под Уставом од 1933., установљено начело поделе власти, оно је служило као демократска фасада, да се бар на почетку, новог уставног живота прикрије суштина. Другим речима, на сцени је била организациона варијанта јединства власти у корист извршне власти. У таквом аутократском систему периферна и минорна је улога законодавне власти, јер је над њом потпуни тријумф, остварила извршна функција државне власти. Аутократским владама је својствено, да је у њиховим политичким системима, осигурана монополизација извршне власти. Та доминација је апсолутна. Према је у португалском аутократском режиму институционално опстао парламент и правосудни систем, о њиховој улози у правном и политичком животу, одлучивала је извршна власт. Политичка пракса Португала у његовој дугој ауторитарној ери, потврдила је, да је доношење политичких одлука било концентрисано на једном месту, код једног моћног и харизматичног вође - председника Владе. Салазарова власт, а у мањој мери Каетанова, била је слободна од сваке уставне контроле. „Материјално и функционално они су изашли из оквира извршне власти, али су при том сачували формална и организациона обележја ове власти.“¹⁰⁸¹ За аутократски Устав, какав је био португалски највиши општи правни акт, могло би се рећи да по Левенштајновој класификацији устава спада у семантичке. Устав Португала је окаменио, замрзао скоро сваку динамику и покретљивост власти, уместо да омогући њену мобилност, што и јесте задатак сваког устава.¹⁰⁸²

IV.3. Организација власти у Португалу на основу Устава из 1976. године

Португалски уставотворац је трећи део Устава, посветио организацији политичке власти. Прва одредба поменутог дела, казује да политичка власт припада народу и врши се сагласно Уставу. После полувековне диктатуре и атмосфере у којој је потирано слободно исказивање политичке воље, снаге које су учествовале у доношењу уставног акта из 1976. године, сматрале су (што је и учињено) да један посебан члан, треба посветити питању политичког учешћа грађана, која има особине непосредног и активног.

¹⁰⁷⁹ Тако поменути званичници егзекутиве кривично одговарају за све делатности које представљају напад на: 1) политички живот нације 2) Устав и владајући политички режим, 3) слободно остваривање суверенитета органа 4) уживање и оставаривање политичких и индивидуалних права 5) унутрашњу безбедност државе 6) исправност управе 7) коришћење јавних средстава у складу са Уставом 8) законе о јавном рачуноводству. Правне последице овако постављене кривичне одговорности носилаца јавних функција у извршној власти сводиле су се на смену са функције или како то Устав каже губитак позиције и немогућност вршења јавних функција.

¹⁰⁸⁰ М., Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1965, p.388

¹⁰⁸¹ Р., Марковић, *Аутократска влада*, op.cit.стр.794

¹⁰⁸² Више о томе: К., Loewenstein, *Political Power and Governmental Process*, The University of Chicago Press, Chicago & London, 1965, pp.149-150

Партиципација грађана у политичком животу по изричитој уставној одредби представља услов и основно средство за учвршћивање демократског система.¹⁰⁸³ Председник Републике, Савет Револуције (по изворном решењу Устава), а сада уместо Савета Револуције-Државни Савет, Скупштина Републике, Влада и судови Уставом су маркирани као органи суверености. Њихово образовање, састав, надлежност и рад су конституционализовани. Устав Португалије штуром одредбом указује, на поделу власти којој придодаје међузависност између органа суверености. Устав изричито указује, да органи суверености имају обавезу поштовања поделе и међузависности прописане Уставом. Конституционализована је обавеза органа суверености, органа аутономних области или локалних заједница да не могу делегирати своја овлашћења другим органима. Ова обавеза није апсолутна јер се делегација овлашћења може изричито предвидети Уставом и законом.¹⁰⁸⁴

IV.3.1. Положај председника Републике

Прво место по значају међу политичким органима уставотворац је доделио шефу државе, који је у португалском републиканском облику владавине инокосни орган - председник Републике. Шеф државе представља Португалску Републику, гарантује националну независност, јединство државе и одговарајуће деловање демократских институција и *ex officio* је врховни командант оружаних снага. „Председник Републике је чувар Устава, иначе концепт развијен од стране Карла Шмита у његовој књизи из 1931 године „Чувар Устава“, међутим бити чувар Устава (Председник – напомена М.Р.) то није лак подухват. Такав ефекат жели се постићи уставном дефиницијом председника Републике.“¹⁰⁸⁵ Шеф државе се бира путем општих, непосредних и тајних избора португалских грађана уписаних у бирачке спискове на државном подручју на период од 5 година.¹⁰⁸⁶ За председника може бити изабран португалски грађанин по рођењу, старији од 35 година¹⁰⁸⁷. Ово решење португалског Устава о изборности председника а у вези са старостном границом која је релевантна за кандидата за председника је на линији компаративних уставних решења која захтевају старију животну доб за избор шефа државе у односу на активно бирачко право. Уставом је ограничена поновна изборност шефа државе. Наиме, одредбом члана 123 Устава је прописано: „Председник Републике не може бити поново изабран за трећи узастопни мандат, нити у току пет година које следе истеку другог узастопног мандата.“ Наредни став истог члана, предметно регулише оставку шефа државе, па се наводи да ако председник Републике поднесе оставку на своју дужност у року од 30 дана после избора Скупштине Републике организованих после

¹⁰⁸³ У члану 109 Устава Португала из 1976. са последњим амандманским изменама се наводи: „Директна и активна партиципација у политичком животу од стране мушкараца и жена је услов и фундаментални инструмент у консолидацији демократског система и закон мора да промовише обе једнакости у уживању грађанских и политичких права и одсуство дискриминације на родној бази у вршењу политичке функције.“

¹⁰⁸⁴ Видети члан 111 Устава Португала

¹⁰⁸⁵ Р., Ј., Canelas Rapaz, *Le Président de la République Portugaise La construction de la figure présidentielle portugaise depuis 1986*, Thèse de Doctorat en Science Politique, L'Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris, 2012, p. 523

¹⁰⁸⁶ Члан 128 Устава Португала

¹⁰⁸⁷ Видети члан 122 Устава Португала

њеног распуштања, он се не може кандидовати на следећим изборима.¹⁰⁸⁸ Изабрани председник преузима дужност пред Скупштином Републике. Ступање на дужност обавља се последњег дана мандата председника коме истиче мандат, односно у случају избора услед упражњености положаја, осмог дана по објављивању изборних резултата.¹⁰⁸⁹ Ханс Лунсхоф (Lunshof) примећује да „ова одредба обезбеђује континуитет у вршењу председничке функције.“¹⁰⁹⁰ Изворно уставно решење регулисало је питање удаљавања председника са државног подручја, забрањујући шефу државе да не може напустити државна територију без дозвола Савета Револуције и сагласности Скупштине Републике, ако је она на окупу. Након уставне ревизије председнику је за напуштање државе територије неопходна сагласност парламента, ако је у заседању односно ако то није случај, захтева се сагласност Сталног комитета Скупштине.¹⁰⁹¹ Међутим, сагласност парламента није потребна у случају прелаза у транзиту или путовања која немају званичан карактер а чије трајање не прелази 10 дана. Првобитна уставна одредба предвиђала је као последицу аутоматски губитак положаја председника Републике, уколико би напустио државну територију без дозволе Савета Револуције и сагласности парламента који је у заседању. Та одредба је задржана и после уставних измена 1982., када је укинут Савет Револуције. Устав је такође прописао кривичну одговорност председника Републике, наводећи да шеф државе одговара Врховном суду правде за злочине учињене у вршењу

¹⁰⁸⁸ Устав Португалије није препустио закону да регулише додатна питања регулативе у вези са избором председника Републике већ је тај домен, предмет уставне нормативе (члан 124). Кандидатуру за председника Републике може да поднесе онај португалски грађанин који сакупи најмање 7.500, а највише 15.000 бирача. Орган коме се поднесе кандидатуре је Уставни суд. Да би кандидатуре поред нумеричког услова биле валидне морају бити поднете, најкасније 30 дана пре датума утврђеног за изборе. У вези са датумом избора Устав предвиђа да се председник Републике бира најкасније 30 дана пре истека мандата свог претходника, односно у року од 60 дана после упражњења места. Избори се не могу обавити у року од 60 дана који претходе односно следе датуму избора за Скупштину Републике, с тим што се мандат председника на дужности продужава за потребно време. За председника Републике изабран је кандидат који добије више од половине пуноважних гласова. Ако ни један кандидат не добије више од половине пуноважних гласова, приступа се другом гласању у року од 21 дана, после првог круга избора. У други круг улазе два кандидата која су добила највише гласова. Устав каже да у тај други круг улазе кандидати са највише гласова, а који се не повуку. Поставља се питање зашто је Устав у тој одредби, остао не превише јасан? Шта ће се десити ако се један кандидат повуче, да ли то значи да је онда изабран кандидат који се није повукао или се изборни поступак понавља односно други круг се наставља са трећепласираним кандидатом из првог круга? Устав у изборну трку у другом кругу „позива“ трећепласираног кандидата. У досадашњој пракси председничких избора то се није десило.

¹⁰⁸⁹ За разлику од румунског уставног решења у коме заклетва има конститутивно дејство и обавезан религијски садржај на крају текста, португалска заклетва је религијски неутрална и нема конститутивно дејство. Дакле, приликом ступања на дужност председник Републике полаже заклетву која гласи: „Заклињем се својом чашћу да ћу верно вршити дужности које су ми поверене и да ћу бранити Устав Португалске Републике и старати се да он буде поштован.“

¹⁰⁹⁰ Н., Lunshof, *The Portuguese Republic*, (translated by, Н., Alexander), in: *Constitutional Law of 15 EU Member States*, (L., Prakke, С., Kortmann, eds.), Kluwer Deventer, 2004, p.672

¹⁰⁹¹ Реч је о председничком Бироу Скупштине или председништву који се састоји од 12 посланика: председника Скупштине, 4 потпредседника, 3 секретара и 4 заменика секретара. Иначе што се тиче самог функционисања Скупштине у парламентарној демократији у Португалу, важна је конференција вођа посланичких фракција-група. Она се састоји од свих вођа група који имају онолико гласова колико они представљају посланика. Влада такође има представника у конференцији и може да на седницама исте преко свог представника узима реч и поводом тема које се не тичу директно Скупштине. - W., Merckel, V., Stiehl, *Das politische System Portugals*, in: W., Ismaur (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006, s.659

дужности. Поступак пред Врховним судом могуће је покренути на основу иницијативе једне петине чланова Скупштине Републике, а на основу одлуке парламента коју мора да подржи две трећине чланова, једнодомног законодавног тела. Утврђена кривична одговорност председника Републике, за собом повлачи напуштање дужности и дисквалификацију за поновно кандидовање.¹⁰⁹² Устав у две различите одредбе регулише питање оставке председника Републике, као личног чина и замењивања председника Републике услед одређених околности, које га спречавају да врши функцију шефа државе. Као израз личног чина, председник може поднети оставку на свој мандат упућујући у том смислу поруку Скупштини Републике. Примање поруке има само информативни карактер и председнику још није престао мандат, већ мандат престаје када оставка ступи на снагу објављивањем поруке у Службеном листу (*Diario da Republica*).¹⁰⁹³ За време одсуства или привремене спречености председника Републике, као и за време упражњености положаја до ступања на дужност новоизабраног председника, његове дужности врши председник Скупштине Републике. „Уколико председник Скупштине није у могућности да врши функцију замењивања, заменик председника Скупштине преузима ту дужност.“¹⁰⁹⁴ Председник Скупштине Републике не може, за време док раг *interim* врши дужност председника Републике, уједно да обавља и посланичку функцију.¹⁰⁹⁵

У литератури је примећено да је португалски уставотворац „био веома систематичан у одређивању овлашћења председника Републике поделивши их у три групе.“¹⁰⁹⁶ Реч је најме о три врсте прерогатива председника Републике, А те председничке делатности, тичу се односа председника према другим органима, затим прерогативи својствени функцији шефа државе и председникова овлашћења у међународним односима. Тако у односу на друге органе, председник¹⁰⁹⁷ је овлашћен да :

- а) председава Државним саветом (пре уставне ревизије и док је као уставна категорија постојао веома значајни Савет Револуције, председник је председавао овим телом);
- б) у складу са изборним законом одређује датум избора председника Републике и посланика за Скупштину Републике, Европски парламент¹⁰⁹⁸ и легислативне скупштине аутономних

¹⁰⁹² У истој одредби којом је регулисана кривична одговорност председника предвиђено је да он ужива имунитет за кривична дела која су извршена ван обављања функције председника Републике. Међутим, уз услов да није дошло до застерелости извршења кривичног дела, бивши шеф државе може „одговорати пред судовима опште надлежности после престанка мандата.“ – члан 130 став 4 Устава Португала

¹⁰⁹³ Видети: члан 131 Устава Португала

¹⁰⁹⁴ Н., Lunshof, *op.cit.* p.672

¹⁰⁹⁵ Решење о замењивању председника Републике у португалском Уставу има сличности са српским Уставом од 2006., с тим што наш Устав не разликује оставку и на пример привремену спреченост председника Републике, те у оба случаја предвиђа да председника Народне скупштине замењује председника Републике, тачно одређени период за разлику од португалског, који не дефинише у ком периоду се врши замењивање председника Републике. У српском уставном решењу, није предвиђен привремени инкомпатибилитет између вршења функције председника Републике од стране председника Народне скупштине са посланичком функцијом. Та функција се у том периоду председнику Народне скупштине не гаси, односно не замрзава (не имобилизује), за разлику од португалског случаја где Устав изричито наводи, да председник Скупштине када замењује председника Републике не може „упражњавати свој посланички мандат“.

¹⁰⁹⁶ Д.,Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет у Београду, Ј.П.Службени гласник, Београд 2008, стр. 201

¹⁰⁹⁷ У Уставу Португала се наводи као наслов испод члана 133 – (Компетенције у односима са другим органима)

¹⁰⁹⁸ Одређивање датума избора за Европски парламент је нова надлежност председника Републике, која је установљена после приступања Португала Европској заједници.

региона; в) сазива у ванредно заседање Скупштину Републике; г) упућује поруке Скупштини Републике и регионалним законодавним скупштинама; д) распушта Скупштину Републике по саслушању Државног савета и партија представљених у парламенту; ђ) именује премијера; е) уклања Владу и опозива премијера са функције; ж) именује и опозива чланове Владе на предлог премијера; з) председава Министарским саветом ако премијер то затражи од њега; и) распушта самооуправне органе аутономних региона самоиницијативно или на предлог Владе након саслушања парламента и Државног савета; ј) на предлог Владе и по саслушању Државног савета именује и разрешава министра за аутономне регионе; к) именује и разрешава такође на предлог Владе председника Рачунског суда и врховног тужиоца Републике; л) именује пет чланова Државног савета и два члана Врховног судског савета;¹⁰⁹⁹ љ) у својству команданта оружаних снага председава Врховним саветом националне одбране; м) на предлог Владе именује и разрешава начелника оружаних снага, а по саслушању начелника и на предлог Владе именује његовог заменика, као и начелнике сва три рода војске.

У категорију овлашћења која су својствена функцији шефа државе, председник је овлашћен да: а) врши дужност врховног команданта оружаних снага; б) проглашава и наређује објављивање закона Скупштине Републике и уредби Владе, као и да потписује друге прописе; в) износи на референдум питања која се односе на национални интерес; г) проглашава опсадно или ванредно стање на целом државном подручју или на једном његовом делу, у случају ефективне или неизбежне агресије иностраних снага, тешке претње или поремећаја демократског поретка, односно јавне опасности; д) изјашњава се о свим случајевима који представљају опасност по живот Републике; ђ) врши квазисудску функцију – даје помиловања (Устав каже: опрашта и смањује казне);¹¹⁰⁰ е) подноси захтев Уставном суду за оцену уставности закона, уредби и међународних конвенција; ж) додељује одликовања. Треба нагласити да када председник прогласи опсадно или ванредно стање, њихов рок трајања је ограничен на 30 дана, а могу се продужити преко тог рока само уз потврду законодавне власти.

Председник има три групе овлашћења у међународним односима. Тако прву категорију надлежности, чине послови председника, којима врши именована. Наиме, шеф државе именује амбасадоре и изванредне посланике, на предлог Владе и акредитује стране дипломатске представнике. У другој целини послова је његово овлашћење да ратификује међународне уговоре, пошто они буду ваљано потврђени. Трећа и веома важна група послова која се односи на безбедносну функцију државе, представља председничко право (*ius belli ac pacis*) да прогласи рат у случају ефективне или неизбежне агресије, као и да закључује мир на предлог Владе по саслушању Државног савета, а уз сагласност парламента. Иначе ове послове председник у сфери међународних односа, врши уз премапотпис надлежног министра.

¹⁰⁹⁹ Поједина овлашћења председника чији је предмет однос шефа државе са другим органима су несамоствална и могу се вршити само уз премапотпис министра. Тако се министарски премапотпис јавља као неопходност, да би следећа овлашћења председника Поругала била правно перфектна: 1) именовање и разрешење министара на предлог премијера; 2) именовање и разрешење министра за аутономне регионе на предлог Владе, а по обављеним консултацијама са Државним саветом; 3) именовање и разрешење на предлог Владе председника Рачунског суда и врховног тужиоца Републике; 4) изборне надлежности у војној сфери: на предлог Владе именује и разрешава начелника оружаних снага а на предлог овог највишег војног званичника именује заменика начелника оружаних снага.

¹¹⁰⁰ Министарски премапотпис председнику је неопходан у случајевима проглашавања и наређивања објављивања закона и уредби; проглашавања опсадног и ванредног стања; опраштања и смањивања казни.

Другим уставним нормама, поједина од набројаних председничких овлашћења су додатно прецизирана. Тако председник има обавезу да прогласи закон, али и право да на њега стави вето. Шефу државе је остављен рок од 20 дана, од дана усвајања одлуке Скупштине Републике коју треба прогласити као закон. Уколико председник то не учини односно искористи своје право вета и захтева ново расправљање законског текста, легислатива може да апсолутном већином гласалих поново усвоји закон који је председник оспорио. Председник је тада у обавези, да прогласи закон у року од 8 дана. Међутим, ако је ветитан органски закон тада је потребна већина од две трећине присутних посланика, за усвајање одлука које се тичу следећих питања: а) граница између сектора јавне, задружне и приватне својине; б) спољних односа; в) организације народне одбране и утврђивање обавеза које одатле проистичу; г) уређивање изборних операција предвиђених Уставом.

Председник Републике диспонира правом проглашавања уредби Владе, у року од 40 дана. Одредба која Владу ставља у неповољнији положај спрам председника гласи да, ни један закон, уредба са законском снагом, извршна уредба или међународни споразум не могу да ступе на снагу, уколико не буду проглашени од стране председника.¹¹⁰¹ Поштујући резултате општих избора, председник је приликом избора првог министра уставно обавезан, да затражи мишљење странака представљених у парламенту у вези са потенцијалним премијером. На основу изворне уставне норме из 1976. године, председник није био ограничен у свом праву да опозове премијера. Уставном ревизијом извршеном шест година касније, предвиђено је да председник може разрешити Владу пошто саслуша мишљење Државног савета, и то једино ако је то неопходно ради заштите редовног функционисања демократских институција.¹¹⁰²

IV.3.2. Положај Владе Португала

Влада је други и колективни орган извршне власти, у португалском уставном систему. Уставна дефиниција Владе полази од податка, да је њена круцијална надлежност вођење опште политике земље и уз то је највиши орган јавне управе. Владу Португала према тексту Устава сачињавају премијер, министри, државни секретари и подсекретари. Из овога се може закључити да Влада као орган има свој шири и ужи састав. Ужи састав се назива Савет министара¹¹⁰³ и сачињавају га први министар, његови заменици и министри, а шири састав оличен је у Влади. „Први министар има Уставом утврђен посебан положај, сходно коме је он прави шеф Владе (што се види не само из уставне одредбе да он „руководи општом политиком Владе, усклађујући и орјентишући акцију

¹¹⁰¹ Члан 137 Устава Португала

¹¹⁰² Члан 195 Устава Португала; Меркел и Штил дефинишу Владу Португала ослањајући се на уставне норме као највиши орган извршне власти и управљања. Влада је пре свега одговорна парламенту, а у одређеним случајевима та институционална одговорност има одређене обресе одговорности пред председником Републике. Исти аутори позивајући се на португалску уставноправну теорију (Jose Gomes Canotilho, Jorge Miranda) наводе да израз „институционална одговорност“ значи да председник Владу не може да смени због дивергентних ставова између њих, али ако Влада не налази подршку у парламенту, председник у складу са чланом 195 став 2 Устава може да смени Владу да би се „осигурало редовно функционисање демократских институција“. - W., Merckell, V., Stiehl, op.cit.s 660, f.9

¹¹⁰³ „Мада Савет министара није један од органа суверености који су исцрпно наведени у члану 110 Устава, један члан Устава му је посвећен.“ У теорији се следећи уставну норму, изричито наглашава да се „Савет министара састоји од више лимитираног круга чланова него Влада.“ - Н., Lunshof, op.cit. p.684

свих министара,“ већ и по томе што остали чланови политички одговарају пред њим)¹¹⁰⁴. Премијер је у обавези да информише председника Португала о унутрашњој и спољној политици. Таква обавеза премијера одговара деоби одговорности између њега и шефа државе.

Уставом је предвиђена могућност постојања заменика првог министра.¹¹⁰⁵ Ако у случају такве организације Владе није предвиђен заменик премијера, онда њега у наступању околности одсутности или спречености замењује министар кога премијер назначи председнику Републике, а ако таквог *ad personam* одређења нема, онда сам председник Републике одређује министра који замењује премијера. И ово је једно од овлашћења које указује на утицај персоналне природе, који може у конкретним политичким околностима да има председник Републике у односу на Владу, с обзиром да је његова уставна обавеза да се стара о редовном функционисању јавних власти. Државни секретари су по функцији заменици министара, с тим што за конкретни случај одсутности или спречености сваког министра, надлежни министар је дужан да одреди који ће га државни секретар замењивати.¹¹⁰⁶ Устав Португала особен је и у томе, што додатно нормативно разрађује, замењивање члана Владе уколико сам шеф управног ресора то није одредио. Тада ће други министар вршити, функцију министра који је одсутан или спречен, а по назначењу премијера.

Одговорност чланова Владе је таква да су они по изворној одредби Устава из 1976., поред парламентарне одговорности сносили политички рачун и пред председником Владе, а функција им иначе престаје опозивом од стране премијера. Сходно томе, опозивом од стране надлежног министра, државним секретарима и подсекретарима престаје чланство у Влади. У случају оставке, чланови Владе остају у функцији до ступања на дужност нове

¹¹⁰⁴ М., Јовичић, *Нови устави Португалије и Шпаније: Значајан корак на путу демократизације у овим земљама*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1979, стр IX; Слично Миодрагу Јовичићу, Ханс Лунсхоф примећује да се позиција премијера огледа у двостепеном систему одговорности према функцији коју врши: „државни секретари и подсекретари су одговорни премијеру и за њих надлежним министрима, док су министри одговорни пред премијером.“ Овај писац наглашава да „Влада има колективну одговорност. Члан 191 експлицитно упућује на политичку одговорност Владе. То је унутар оквира одговорности, да министри и премијер полажу рачун Скупштини, а посебно треба нагласити да министри нису индивидуално одговорни.“ (Скупштини Републике - напомена М.Р.)

¹¹⁰⁵ Од двадесет једне владе које су формиране по процедури предвиђеној Уставом из 1976 (до данас, 2015. године) и које у португалском политичком речнику имају атрибут конституционална шест састава Владе је имало заменика премијера. Прва коалициона Влада премијера Педра Пасоса Коелџа ([Coelho](#)) (коалиција Социјалдемократске партије и Народне партије) формирана 2011. добила је заменика премијера после реконструкције 2013. године у лику председника Народне партије Паола Портаса(Portas). По истом принципу састављена је и друга коалициона Влада премијера Коелџа после општих избора 2015. Установљавање функције заменика премијера 2013., се десило први пут после 1990. године, што говори да је за сада најдужи период времена у португалској консолидованој демократији, ова функција била одсутна из уставног и политичког живота, иако је она значајна због замењивања премијера. То се и десило 4. децембра 1980., после погибије председника Владе и оснивача Социјалдемократске партије Франциска де Са Карнеира (de Sá Carneiro), када је на место премијера *ex constitutione* ступио заменик премијера Диого Амарал (de Freitas do Amaral) и постао премијер у техничком мандату који је трајао нешто више од месец дана. Двадесет и прва конституционална Влада уједно и мањинска коју је формирала Социјалистичка партија Португала крајем новембра 2015., у свом саставу нема заменика премијера.

¹¹⁰⁶ У 19. по реду Влади Португала премијера Педра Пасоса Коелџа (2011.-2015.) формираној после општих избора 2011., сва министарства су имала државне секретаре. Тај број се кретао од једног државног секретара у министарству националне одбране, до 5 у министарству финансија.

Владе.¹¹⁰⁷ Устав Португала није детаљан по питању које функције Влада која је у оставци, односно кабинет премијера, коме је изгласано неповерење може да врши.¹¹⁰⁸ Свакако то је Влада са знатно окрњеним легитимитетом или како се то у теорији и пракси каже - влада која има технички мандат, па из тога логично произилази, да би она требала да има смањен обим делатности у обављању активности у периоду у коме се чека избор нове Владе. Избор нове Владе може да уследи или прекомпозицијом политичких снага у самом парламенту, што је један од случаја парламентарног живота када се оформи друга већина за нови програм Владе, или као резултат парламентарних избора којим је оформљена нова већина, у односу на ону која је подржавала претходну смењену Владу, односно Министарски савет у оставци. По именовану првог министра, исти, пред парламентарним сазивом образлаже програм Владе. Програм Владе је уставна категорија. У највишем општем правном акту Португалске Републике, помиње се да Програм обухвата главне политичке и законодавне мере које ће бити усвојене, односно предложене председнику Републике или Скупштини Републике, у циљу примене Устава. Програм Владе се подноси Скупштини Републике на расправу најкасније у року од 10 дана по именовану првог министра – премијера. Председник Скупштине Републике је у обавези да у сврху расправе о програму Владе, сазове законодавно тело у колико се оно не налази у заседању. У смислу постизања ефикасности у раду и спречавање евентуалне опструкције опозиције, расправа о програму Владе уставно је ограничена, на максимални рок од 5 дана. У том року било која парламентарна група, може предложити одбацивање програма Владе. За одбацивање програма Владе, захтева се апсолутна већина укупног броја посланика. Начело колегијалне солидарности у вези са применом програма Владе и одлукама које доноси Министарски савет, нормирано је одредбом Устава која говори о солидарном деловању Владе. Да је позиција председника Републике ојачана у односу на класични парламентарни систем али и неке полупредседничке системе, сведочила је одредба Устава из 1976., која је прописивала дуалистичку политичку одговорност Владе. Наиме, поред политичке одговорности друге главе извршне власти према легислативи, Влада је била политички одговорна и пред председником Републике. Влада је овлашћена да и сама постави питање свог поверења пред Скупштином, ради добијања сагласности поводом декларације опште политике или било ког другог питања од националног интереса. Овако широка формулација, указује да Влада може својим правом о сопственом поверењу широко да диспонира и да на тај начин врши притисак на парламентарну већину у смислу провере, да ли је та већина и даље подржава и кроз евентуалну претњу новим изборима. Професор Јовичић (који је иначе сматрао португалски систем власти мешовитим, председничкопарламентарним, анализирајући одредбе Устава из 1976.) приметио је да су португалским Уставом „предвиђени класични механизми остваривања одговорности Владе пред парламентом: прихватање програма Владе, постављање питања поверења и предлог за изгласавање неповерења (о чему се расправља тек по протеклу 48 часова по подношењу предлога, а сама расправа не може трајати дуже од 3 дана). Влада подноси

¹¹⁰⁷ Влада иначе подноси формално оставку (чак и ако ће исти састав Владе бити окупљен и после окончаних општих избора), на почетку новог легислативног периода.

¹¹⁰⁸ У одредби члана 186 став 5 Устава Португала се наводи да ће Влада после „оставке или смене бити лимитирана на предузимање радњи које су строго неопходне како би се осигурало управљање јавним пословима.“ Закључак у вези са тумачењем ове уставне норме је вероватно један једини, а то је да норма овако предвиђена је сиромашна и да је широк сплет јавних послова које може и мора да врши Влада у техничком мандату.

оставку у случају да њен програм не буде прихваћен, да на постављено питање поверења добије негативан одговор, као и у случају да јој у размаку од најмање 30 дана буде два пута изгласано неповерење од стране апсолутне већине укупног броја посланика. Као што се види, и у португалском Уставу су, као и у неким новијим, послератним уставима земаља с парламентарним системом, предвиђена извесна средства за јачање положаја Владе, односно спречавање покушаја њеног олаког обарања; то су, конкретно, два изгласавања неповерења (једно, значи није довољно), и то од стране посебне квалификоване већине (апсолутне већине укупног броја посланика).¹¹⁰⁹ Иначе уколико предлог за изгласавање неповерења не буде прихваћен, потписници предлога не могу подносити друге такве предлоге по изричитој одредби Устава, током исте, законодавне сесије. Председник Републике је ограничен у диспонирању правом дисолуције, јер не може распустити Скупштину због одбацивања програма Владе. Шеф државе то може учинити, у случају три такве сукцесивне - индентичне политичке акције. Међутим, државни поглавар има уставну обавезу да распусти парламент, када овај одбије да укаже поверење или изгласа неповерење Влади и тако из једног од ових разлога, доведе до трећег односно коначног смењивања Владе. Ова одредба јасно указује да председник у португалским уставно-политичком систему има улогу модераторне власти која посредује између легислативе и колегијалног дела егзекутиве – Владе, када дође до кризних ситуација а у циљу спречавања продужавања парламентарне кризе, које се лако могу претворити у озбиљнија политичка дешавања, као што је уставна криза и застој у редовном функционисању државних органа.¹¹¹⁰ Уставом су уведена грађанска и кривична

¹¹⁰⁹ М., Јовичић, *Нови устави Португалије и Шпаније: Значајан корак на путу демократизације у овим земљама*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1979, стр. IX-X

¹¹¹⁰ У свом другом мандату 18. председник Португала у њеној републиканској историји а трећи у Португалској III Републици - од доношења Устава 1976., Жорж Сампајо (Sampaio), одбио је да распусти Скупштину Републике, после оставке социјалдемократског премијера Жозе Дуара Бароза (Baroso) који је то учинио 2004. године због избора за председника Европске комисије. Одбијање шефа државе Сампаја да распусти легислативу наишло је на салву критика из редова левице и протеста, поготову из редова Сампајове Социјалистичке партије, да је чак и лидер социјалиста Едуардо Родригес ([Rodrigues](#)) поднео оставку на место генералног секретара странке. Наиме, пошто су тада владајући социјалдемократи имали већину у Скупштини Републике, председник Сампајо је испоштовао договор са одлазећим премијером Барозом и уједно представницима парламентарне већине, и именовao за премијера актуелног градоначелника Лисабона социјалдемократу Педра Сантану Лопеса (Lopes). Тако је за премијера изабран политичар који није члан парламента, а јавност је тај избор дочекала са критикама будући да премијер „пати“ од недостатка легитимитета (није изабран на општим изборима). Прекомпозиција појединих министарстава и само изненађење оних који су добили модификоване ресоре (као на пример Пауло Портас (Portas)), економске недаће државе са којима Влада није успела да се избори, одсуство политичке спретности премијера у актуелним дешавањима те 2004., навело је председника Републике да само четри месеца после формирања Владе закључи да, Лопесов кабинет није способан да обезбеди жељену стабилност у земљи, већ управо супротно. Такав закључак председника у обраћању јавности неминивно је водио распуштању парламента и заказивању општих избора за наредну 2005. После заказивања избора у новембру 2004., Влада је поднела оставку наредног месеца и била до избора, Влада у техничком мандату, а социјалдемократе на општим изборима доживеле највећи пораз у историји партије. Ови подаци нам указују да је председничко право да распусти парламент моћно оружје које утиче на политички живот Владе. Показало се да је Сампајова процена као шефа државе била тачна што није распустио законодавно тело после Барозове оставке. Испоштовао је своје уставне обавезе, (у периоду кохабитације са одлазећим Барозом) уважио став већине, а не својих социјалиста, те омогућио формирање већинске социјалдемократске Владе под председништвом Лопеса. Користећи уставна овлашћења, а на основу лоших резултата Владе, Сампајо је распустио парламент и тиме доказао да су у праву они аналитичари који тврде да овлашћења шефа државе у Португалу и после уставне реформе из 1982., нису занемарљива и да им дају

одговорност чланова Владе, за акте које изврше или које легализују. Имунитет чланова Владе од покретања судског поступка, (процесни имунитет) представља уставну категорију. Суштина ове установе у португалском уставном систему, своди се на следеће: ако против неког члана Владе буде покретнут судски поступак због оптужбе за кривично дело и ако дође до подизања оптужнице или одговарајуће мере, поступак неће бити настављен макар била примењива и тешка казна, док члан Владе не буде суспендован са дужности.

Влади и Савету министара Устав је поверио широк круг овлашћења па се може закључити да је уставотворчева намера била да Влада буде активни део егzekутиве, што је у политичкој пракси и потврђено. У Уставу се нормативно препознају политичка, законодавна и управна овлашћења Владе. „Ово разликовање је у извесном смислу вештачко у смислу да постоје различите последице у вези са остваривањем политичке одговорности пред Скупштином. Парламентарна контрола обухвата све активности Владе у целини“.¹¹¹¹ Политичка овлашћења Владе могу се разложити на неколико домена: премапотписивање аката председника Републике; преговарање око нормирања међународних конвенција и њихово закључивање; потврђивање међународних споразума, као и уговора чије потврђивање не спада у надлежност Скупштине Републике или који нису били поднети овом телу. У вршењу своје политичке функције Влада је овлашћена да доноси различите акте и обавља радње које су јој поверене Уставом или законом. Највишим општим правним актом је омогућено да се путем законских аката креира читава леза нових политичких овлашћења Владе, које јој омогућавају доминацију у вођењу различитих јавних политика. Иако то није основна функција Владе, Устав јој је доделио улогу специфичног законодавца, јер како другачије и тумачити одредбу Устава која говори о законодавним овлашћењима Владе? Тиме је њена улога у уставном систему, ојачана на рачун законодавног тела. Законодавна овлашћења Влада врши: доносећи уредбе са законском снагом у материјама које нису резервисане за Скупштину Републике; доносећи уредбе са законском снагом у материјама за које је надлежна Скупштина Републике ако је ова на то овласти; доносећи уредбе са законском снагом за спровођења начела или општих основа правног режима садржаног у одговарајућим законима. У погледу своје организације и функционисања, Влада у том домену има искључива законодавна овлашћења. Уредбе са законском снагом, које се не подносе Министарском савету, морају потписати први министар и надлежни министри.

Подсећамо да је Уставом Влада дефинисана као највиши орган јавне управе. По нашем мишљењу, португалски уставотворац је управну функцију издвојио као посебну функцију државне власти, различиту од извршно–политичке функције која је у мањем обиму поверена председнику Републике, а више Влади и њеном Савету министара. Узимајући у обзир чињеницу да је Влада врховни орган јавне управе и да она поседује управна овлашћења, то нас уверава у нашем схватању, о конструкцији управне функције у португалском највишем општем правном акту. На послетку и у Уставу се каже да је Влада овлашћена да у вршењу својих управних функција: на основу одговарајућег закона припреми план и да га извршава; да на основу одговарајућег закона припреми општи државни буџет и да га извршава; да доноси прописе потребне за добро извршавање закона; да управља службама и активношћу непосредне или посредне државне управе и

основа да тврде да је систем власти у овој најјужнијој земљи на Иберијском полуострву остао полупредседнички.

¹¹¹¹ Н., Lunshof, op.cit. p. 685

врши надзор над аутономном управом; да врши све радње које су законски неопходне у погледу функционера и службеника у служби државе и других јавноправних лица; да брани демократску законитост¹¹¹² и да врши све радње и предузима све мере потребне за подстицање привредног и социјалног развоја и задовољавање потреба заједнице. Из овог последњег управног овлашћења Владе, види се да је она главни креатор економске политике у држави. Министарски савет као уже тело од Владе, кога подсећамо чине први министар, заменици првог министра ако је то тренутном организацијом Владе предвиђено и министри, овлашћен је да утврђује опште линије Владине политике, као и линије њеног спровођења; да одлучује о питањима поверења која ће поставити Скупштини Републике; да утврђује предлоге закона и одлука; да доноси уредбе са законском снагом потребне за непосредно извршавање програма Владе; да утврђује план и буџет; да доноси акте Владе које повлаче повећање или смањење прихода, односно јавних расхода; да одлучује о свим другим питањима из надлежности Владе која су поверена законом или изнета од стране првог министра или било ког министра. Као облик унутрашње организације Владе предвиђено је формирање посебних савета министара. Посебни савети министара врше овлашћења која су им законом додељена или која им делегира Министарски савет. Посебни министарски савети се по правилу састоје од министара, државних секретара и подсекретара из неколико различитих министарстава а чија је надлежност регулисање односа у сродним и повезаним областима друштвеног живота.¹¹¹³

IV.3.3. Положај Скупштине Републике

Португалски уставотворац је Скупштину Републике дефинисао, као представничку скупштину¹¹¹⁴ свих португалских грађана. Пре уставне ревизије, било је предвиђено да Скупштина сагласно изборном закону има најмање 240 а највише 250 посланика. После промене Устава, Скупштину не може да чини мање од 180, нити више од 230

¹¹¹² Услов предвиђен у члану 199 Устава, да Влада штити демократску законитост, значи да је управа односно управна власт везана законом али и као додатна позорност органа државе за поштовање закона, те слободно вршење фундаменталних права записаних у уставном акту.

¹¹¹³ Португалски Устав прецизира која су то основна овлашћења министара као чланова Владе. Не треба сметнути са ума да је функција савременог министра невезано да ли је реч о парламентарном, полупредседничком па и председничком систему организације извршне власти, двојака. Министар је и политичка личност која на ту функцију долази између осталог на основу веома битних политичких критеријума, али и шеф управног ресора, па се подразумева бар овлашно познавање надлежности министарства које води и евентуално ужа специјалност, за одређену делатност друштвеног живота за коју је у смислу регулације надлежно министарство на чијем се челу налази. Тако су по португалском Уставу министри овлашћени да спроводе политику утврђену за њихово министарство, и да успостављају односе општег карактера између Владе и других државних органа у оквиру својих министарстава.

¹¹¹⁴ У португалској теорији парламентарног права примећује се да : „Устав прописује парламенту кључну улогу не само у политичком смислу, већ такође и у законодавном. Парламент има ексклузивно право на доношење закона у широком спектру подручја која су постепено проширена (Нова подручја законодавног регулисања су конкретно више дефинисана). Она обухватају скуп од 21 различите области законодавства, покривајући питања као што су изборни закони и основе образовног система. Има још један низ области у којима парламент има релативно право да доноси законе, који могу бити поверени егzekутивном регулисању у сагласности са законом о делегацији овлашћења. Поред тога закони који захтевају квалификаовану већину доводе до ситуације када се изгласавају да појачавају законодавну власт парламента јер се захтева „јача“ већина од страначке већине владајућих партија. Као што каже уставни правник Хорхе Миранда, бар по Уставу постоји примат Скупштине Републике у законодавном процесу.“ - С., Leston-Bandeira, *From Legislation to Legitimation, The role of Portuguese parliament*, Routledge, London and New York, 2004, p.18

посланика.¹¹¹⁵ Посланици се бирају на четири године, по систему сразмерног представништва тј. по Д'Онтовог методу. Законом се могу утврдити границе, за обрачунавање гласова у мандате тиме што ће се захтевати минималан проценат гласова у целој земљи. За разлику од Устава V Француске Републике, португалски уставотворац је предвидео претпоставку нормативне надлежности у корист парламента.¹¹¹⁶ Португалским Уставом се регулише да Скупштина Републике може, у материјама које су у њеној искључивој надлежности, овластити Владу да доноси уредбе са законском снагом, али мора утврдити предмет и обим овог овлашћења, као и његово трајање које може да буде продужено. Законодавна овлашћења могу да буду употребљена само један једини пут, чиме се не дира у могућност њиховог делимичног извршавања. Дата овлашћења престају да важе с престанком функција Владе којој су била пренета, с истеком скупштинског мандата или с распуштањем Скупштине Републике. Право законске иницијативе припада посланицима и Влади као и, када су у питању аутономне области, одговарајућим обласним скупштинама. Посланици не могу подносити нацрте закона или предлога за измену, који за собом повлаче повећање трошкова или смањивање државних прихода предвиђених у Закону о буџету.¹¹¹⁷ Када је реч о распуштању Скупштине, декретом који утврђује ову радњу мора се прецизирати датум нових избора, који се одржавају у року од 90 дана који важе у тренутку распуштања. Скупштина Републике не може бити распуштена за време опсадног или ванредног стања. Распуштање Скупштине забрањено је 6 месеци након одржаних избора, као и за време последњих 6 месеци мандата председника Републике.

Поред три централна органа власти, Устав од 1976. године је иницијално регулисао постојање и Савета револуције. Тај орган имао је веома важну политичку улогу у првих 6 година постојања Устава, док није укинут ревизијом 1982. године. На почетку, слободно се може утврдити да је овај орган био један недемократски елемент у првом

¹¹¹⁵ Посланици у Скупштини се бирају по изборним јединицама утврђеним законом, а број посланика за сваку изборну јединицу државног подручја, сразмеран је броју уписаних бирача. Посланици представљају целу земљу, а не јединице које су их изабрале. На парламентарним изборима могу бити изабрани португалски грађани – бирачи, под резервом ограничења утврђених изборним законом због локалних неспојивости или вршења одређених дужности. Кандидатуре подносе, сагласно закону, политичке партије, посебно или заједно, с тим што листе могу обухватити грађане који нису чланови партија у питању. Иако је следећа одредба Устава можда више одредба за закон а не Устав, због спречавања злоупотреба и развијања демократских и фер политичких односа који су за време ауторитарног режима били минимизовани, предвиђено је да нико не може бити кандидат у више јединица нити се налазити на више од једне листе.

¹¹¹⁶ Д.,Симовић, *op.cit.* стр 204

¹¹¹⁷ Нацрти и предлози закона коначно одбачени не могу бити поново подношени у току исте законодавне сесије, сем у случају нових избора за Скупштину Републике. Нацрти и предлози закона о којима није гласано за време законодавне сесије на којој су поднети не морају да буду поново подношени током следећих законодавних сесија, сем уколико скупштински мандат не истекне, скупштина не буде распуштена или уколико кад су у питању предлози закона, Влада не да оставку. С обзиром да у португалском уставном систему Влада има значајна уредбодавна овлашћења, Устав је предвидео надлежност Скупштине Републике поводом питања потврђивања уредби са законском снагом. Регулисано је да у случају уредби са законском снагом које Влада објави за време док Скупштина Републике заседа, сматра се да су оне добиле потврду ако, током 15 првих седница које следе објављивању текста, најмање 5 посланика не затражи да оне буду подвргнуте потврди. У случају уредби са законском снагом које Влада објави док Скупштина Републике не заседа, односно на основу законодавних овлашћења датих Влади, сматра се да су оне добиле потврду ако током 5 првих седница које следе објављивању текста, најмање 20 посланика не затражи да оне буду подвргнуте потврди. Потврда може бити дата с изменама, и у том случају уредба са законском снагом се мења, у складу с одредбама закона који Скупштина изгласа. Ако потврда буде одбијена, уредба са законском снагом престаје да важи, од дана кад одлука буде објављена у Службеном листу.

делу португалске транзиције ка демократији. Цела једна глава Устава – трећа, била је посвећена положају и овлашћењима овог органа. Из одредби које ћемо приказати јасно је да је овај орган имао утицаја на друге централне органе власти. По уставној дефиницији Савет револуције је вршио саветодавну функцију председника Републике, гаранта редовног функционисања демократских установа, гаранта поштовања Устава и верности духу португалске револуције од 25. априла 1974. године. Савет револуције био је политички и законодавни орган у војној материји. Његов састав говори да је реч о војном органу *par excellence*, јер како другачије тумачити природу овог органа када се наброји ко су његови чланови? Савет Револуције имао је следећу структуру: председник Републике; начелник генералштаба оружаних снага и ако постоји, помоћник начелника; шефови штабова три рода војске; 14 официра, од којих 8 из сувоземне армије, 3 из ваздухопловства и 3 из морнарице које именује одговарајући родови војске. Први министар није могао бити члан Савета Револуције, ако није војно лице. Дакле, постојао је ексклузивитет у чланству Савета Револуције и изопштење веома важне функције у систему организације извршне власти, као што је функција председника Владе, ако то лице није официр. То говори да када војска изводи револуцију или пуч, војни кругови који су исту и извели, желе да доминирају новим политичким системом и буду кључни играчи новог политичког живота. Без обзира на то, као релативно демократична одредба у основи једног недемократског органа може бити протумачена норма о организацији и функционисању овог тела где је изричито наведено: „овлашћења Савета Револуције не могу бити предмет потпуне или неопозиве делегације било коме од његових чланова“.¹¹¹⁸ Ову одредбу ваља тумачити у правцу спречавања појаве новог диктатора (вероватно неког од високих војних функционера) који би уставом био овлашћен да преузме значајне ингеренције Савета Револуције што би вероватно да је таква норма била установљена, (норма о делегацији овлашћења Савета) довела до нове ауторитарне владавине, пре или касније. Када је реч о овлашћењима Савета у вези са његовом консултативном улогом у односу на председника Републике и гаранта редовног функционисања демократских установа, ово тело било је овлашћено да саветује председника Републике у вршењу његових функција. Колику је институционалну моћ овај по називу саветодавни орган имао, говори следеће његово овлашћење: Савет је давао сагласност председнику Републике да прогласи рат и закључи мир. Дакле, (сада и само у потпуности хипотетички разматрано) председник као формално врховни командат оружаних снага да је земљи претила ратна опасност, није могао никако да прогласи стање рата без аминовања Савета револуције. Дакле, по среди је био у питању један везани акт, где два органа учествују у његовом правном конструисању а ти органи ипак су квалитативно различитог легитимитета: председник Републике који је свакако демократски легитимисан, због непосредног избора од стране грађана и Савет револуције чија је легитимност ипак била упитна, без обзира што је Покрет оружаних снага извршио револуцију и ослободио Португал полувековне диктатуре. Ни следећа три овлашћења која су уставно била у поседу Савета, не могу да се тумаче у демократском духу. Напротив, она говоре о ауторитарним елементима у Уставу Португала из 1976. године. Тако је Савет био овлашћен, да даје сагласност председнику Републике да прогласи опсадно стање или ванредно стање, на целом државном подручју или једном његовом делу. Председнику Португала је било делимично ограничено кретање, јер је Савет давао првом човеку државе, сагласност да напусти државно подручје. Да је председник Републике био

¹¹¹⁸ Члан 144 став 3 Устава Португала из 1976.

толико под ингеренцијом или својеврсним туторством Савета Револуције, говори следећи прерогатив овог тела, а то је да, Савет Револуције проглашава сталну физичку неспособност председника Републике и констатује привремене сметње у вршењу његових функција. Демократска владавина на дужи рок, није могућа уз присуство војног елемента који има политички и законодавни уплив у државна питања, која при том и нису ексклузивно војна. Невезано што је Савет дефинисан као политички и законодавни орган у војној материји, само из последње поменутог овлашћења, можемо да видимо да је имао политичку моћ и то са уставном потпором у сфери која није војна. Дакле, политичка супремација Савета револуције била је веома видљива, и по уставној норми и у политичкој стварности. Опстанак Савета револуције у уставном поретку Португала на дужи рок, а он је егзистирао за време првог председничког мандата председника Еанеша, вероватно би сурвао тек зачету демократију у Португалу. Овлашћења као гаранта поштовања Устава, Савета Револуције огледала су се у томе да је ово војно тело на сопствену иницијативу или на захтев шефа државе, било овлашћено да се изјашњава о уставности законских текстова пре него што исти буду проглашени или потписани. Дакле, Савет Револуције је вршио превентивну уставну контролу законских аката. Врховном војном органу, била је додељена уставносудска улога, што је са становишта европске правнополитичке културе, данас незамисливо. Друго овлашћење као гаранта поштовања Устава, Савет је вршио на тај начин што се старао да буду предузете потребне мере за примену уставних норми, и да је имао право да у ту сврху формулише препоруке. Такође, Савет је ценио уставност свих објављених закона и проглашавао њихову неуставност. Наиме, одредбом тадашњег члана 281 Устава Португала било је предвиђено да Савет Револуције доноси и, са општом обавезном снагом, проглашава одлуку о неуставности било које правне норме на захтев председника Републике, председника Скупштине Републике, првог министра, повереника правде и врховног јавног тужиоца Републике. Савет Револуције је могао са општом обавезном снагом прогласити неуставност неке норме, ако је Уставна комисија одлучила о неуставности те норме у три конкретна случаја или пак само у једном, уколико је у питању органска или формална неуставност не дирајући у већ пресуђене ствари. Иначе, по првобитном тексту Устава, Уставна комисија је била орган контроле уставности и законитости. Она је давала своје обавезно мишљење о уставности аката о којима је Савет револуције био позван да се изјашњава, да даје обавезно мишљење о постојању повреде уставних норми, услед пропуштања. То су они случајеви ако Устав није примењен услед недоношења законских мера неопходних ради ступања у дејство уставних норми, и тада је Савет Револуције могао препоручити надлежним законодавним органима да без одлагања донесу законске мере у питању. Без обзира на то што је у првобитном уставном тексту наведено да су чланови уставне комисије независни и непокретни у вршењу својих правосудних функција уживају све гаранције и имунитете признате судијама ово тело било је под очигледним утицајем што и норме уставе сведоче Савета Револуције. Наиме, у члану 283 првобитног уставног текста је наведено да при Савету Револуције постоји Уставна комисија, да један члан Савета Револуције је уједно члан те комисије, да њега именује Савет, да тај члан председава комисији и његов глас је одлучујући. Од осталих осам чланова комисије, две угледне личности је такође именовано Савет па се и истакнути правник – признати стручњак у области правних наука - именовано од стране Савета Револуције. Правила о организацији и функционисању и поступку Уставне комисије, била су у ингеренцији Савета Револуције. Додуше, да би се колико толико дало сиромашно демократско рухо овој комисији,

наведено је да Скупштина Републике може изменити правила поступка. Наведено војно тело као гарант верности духу португалске револуције, како уставна норма каже, имало је значајан уплив у персонална питања у вези са формирањем или опозивањем Владе. Наиме, Савет Револуције се изјашњавао пред председником Републике о именовану и опозивању првог министра, као и о вршењу председничког права одложног вета.

После историјске 1982. године, када је извршена уставна ревизија и укинут Савет Револуције демократска јавност у Португалу могла је да „одахне“. Уместо изразито недемократичног органа какав је био Савет Револуције, конституисан је Државни савет као политички орган са задатком да саветује председника Републике у вршењу његових овлашћења и при том треба нагласти да овај орган у Португалу данас не располаже ни приближном влашћу каквом је располагао Савет Револуције. Састав Државног савета такође говори о његовој демократској легитимности. Наиме, Државним саветом председава председник Републике и у његов састав улазе: председник парламента, премијер, председник Уставног суда, омбудсман, председници регионалних влада, бивши председници Републике, пет грађана именованих од стране председника Републике на мандат који је једак мандату шефа државе и пет грађана изабраних од стране парламента са мандатом који је једнак посланичком мандату.

IV.4. Политичка збиља Португала за време I Републике и ауторитарног Салазаровог режима

IV.4.1. Крхка извршна власт политички нестабилне I Републике

За I Португалску Републику наведено је да се „састојала од континуиране анархије, владине корупције, нереди и пљачке, атентата, арбитерности и религиозних забрана“¹¹¹⁹ У том смислу приказ политичке праксе ове државне творевине (за коју је наведено да је била „уставна полудемократска парламентарна република“¹¹²⁰) не може бити другачији, а подаци који ће бити напред изнети само поткрепљују наведено мишљење у теорији. За рођење I Португалске Републике узима се 1910. година када је републиканска прелазна Влада добила мандат после изгнанства краља. Влада је била сачињена од водећих представника Португалске републиканске партије који су учествовали у рушењу монархије. Задатак да води државу као прелазни председник припао је Теофилу Браги (Braga). Прва личност у акцијама које су спроведене као извршење програма републиканаца био је министар правде Алфонсо Коста (Costa). Католичка црква номинована је као државни непријатељ број један, па су први дани Републике обележени протеривањем из земље црквених великодостојника. По угледу на француски модел лаицитета, црква и држава су официјелно развојене априла 1911. године. Такав потез републиканаца за последицу је имао редуцирање низа права и повластица које је црква за време монархије уживала. Републикански режим обећао је као нова снага, уживање различитих слобода између осталих и на пољу социјалне политике а режим је подржан од стране средњег класе, појединих радикалних аристократа и група земљорадника. За режим се пре може рећи да је био опозиција монархији и цркви, а да није имао конкретан програм већ само апстрактно постављене циљеве. Први избори одржаће се у мају месецу

¹¹¹⁹ K., Hugh, *Salazar and Modern Portugal*, Eyre & Spottiswoode, London, 1970, p. 26

¹¹²⁰ W., Merkel, *Transformacija političkih sustava – Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije* (preveli, M., Kasapović, N., Zakošek), Fakultet politički znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2011, str. 154

1911., на основу приближно општег мушког права гласа. Обележје изборног циклуса било је апстинирање монархистичких политичких групација. Дакле, Република се на почетку свог живота сусрела са антисистемским блоком, што речито говори о непостојању минимума консензуса на политичкој сцени. За нови Устав у теорији се наводи да је установио „парламентарни систем владе са номиналним шефом државе који се бира на период од четири године. Легислатура је била бикамерална са доњим домом названим Скупштина који се бирао путем директних избора. Устав је гарантовао пуне грађанске слободе изузев за католичку цркву и гаранције у кривичном поступку. Конституционална асамблеја је онда изабрала из свог састава једну трећину чланова за горњи дом као, нови Сенат.“¹¹²¹ Први парламентарни избори за председника Републике показаће нејединство унутар саме водеће странке I Републике – Републиканске партије. Вечите размирице не само између различитих партија, већ и унутар партија појединачно биће стална одредница нестабилног политичког система Португала тога времена. Републиканци су моментом конституисања првог сазива законодавног тела доживели поделу на три фракције: еволуционисте, под вођством Антонија Алмеида (Almeida), унионисте чији је вођа био Мануел Камачо (Camacho) и демократе под вођством Косте (Costa). За радикални и бескомпромисни републиканизам залагале су се демократе, док су еволуционисти позивали на умерену политику и помирење уз захтев за пропорционално изборно представништво, ревизију недемократских антиклерикалних закона и амнестију за политичке затворенике. Унионисти су били опција између два наведена програма. Мануел Ариага (Ariaga) изабран је за председника као компромисно решење. Први председник је у првим данима именован Жоао Хагаса (Chagas) за првог министра који је у кабинет окупио унионисте и еволуционисте. За политички систем који тежи да изгради своје демократско рухо није зачуђујуће да постоји опозиција. И овде је то био случај а опозиционари су били представљени од монархистичке деснице, анархосиндикалиста али и демократске фракције републиканаца. Показаће се да је клица смрти I Републике рођена моментом формирања прве Владе, јер ће карактеристика политичког живота бити не толико парламентарна борба, колико битка која има ванинституционални и насилни карактер и по правилу спровођена од група које се тренутно не налазе у редовима извршне власти, а желе да постану њен део или њена целина насилним путем. Управо је тако обележена прва година Републике, па је забележено да је нова Влада трајала свега два месеца јер је лидер демократа Коста, успео да задобије парламентарну већину која ће срушити Хагасов кабинет. Коалициони кабинет наследиће првоформирани од стране све три републиканске фракције под доминацијом униониста и премијером Васконкелосом (Vasconcellos). Антиклерикализам био је слободно се може устврдити заштитини знак деловања ове Владе. Најдужи период XX века у Португалу био је обележен јаким војним утицајем, успешним или неуспешним покушајима државног удара или мањим војним побунама, као што је и било за време Васконкелосовог премијерског мандата. Ни други кабинет није имао срећу да оконча пун мандат, а слична судбина са сличним проблемима пратила је и наредну Владу историчара Леитеа (Leite) која ће бити актуелна око 7 месеци. Тежња да буде прва личност извршне власти, успела је лидеру демократске фракције републиканаца Кости. Дотични политичар поред највећег утицаја на антагонизованом политичком пољу, био је личност и највише омражена међу другим републиканским првацима. Иако добар политички организатор и као професор права, вешт у схватању

¹¹²¹ S.,G., Payne, *The Portuguese Parliamentary Republic, 1910-1926*, A History of Spain and Portugal, Chapter 23, Vol 2 The Library of Iberian Resources online, p. 561

потреба управе и самог управљања, био је дубоко убеђен да треба спроводити искључиво програм његове фракције. Без обзира што је систем јавних финансија за време ове Владе консолидован, као што је на почетку речено, корупција унутар Владе добила је прве видљивије обресе, јер именована државних званичника нису одвијана по захтевима уставних норми. Изборни закон уместо да иде по свом предмету ка ширењу бирачког права, он је лишио тог права неписмени део мушког становништва, па је тиме бирачко право знатно сужено. Костина Влада наћи ће непријатеља у анархосиндикалистима. С друге стране и део официрског кора у армији сматрао је да је Костино министарство превише диктаторско, па ће и то бити ново жариште сукоба. Да би се стабилизовала извршна власт под председништвом премијера али и политички систем, посегнуто је за оним што само краткорочно може да буде стабилизирајући фактор, а то су политичка хапшења. Као одговор на њих јављају се нереди, посебно у Лисабону где насилни штрајкови постају све фреквентнији и то тренутно парализује државу. Решење је била оставка премијера и његова замена конзервативцем Мачадом у оквиру новог коалиционог аранжмана. Реч је о републиканском политичару најстарије генерације који је имао за циљ да дође до измирења са црквеним круговима те да се донесе Закон о амнестији посебно за припаднике клера. Међутим, јака опозиција овог пута не са деснице већ из левог политичког спектра је довела између осталог да овај остарели политичар поднесе оставку после једне реконструкције свог кабинета и 11 месеци трајања његовог премијерства. Из редова демократа премијер ће бити при крају 1914. Азеведо Кутинхо (Coutinho). Да војска не жели да буде неми посматрач политичких догађаја показала је и реакција војних кругова на ово именоване премијера. С обзиром да су из војних редова упућиване јавне критике због незаконите фаворизације демократских присталица приликом напредовања у војсци и да је због тога било хапшења критичара, војска је извршила притисак на председника Ариагу да именује генерала Пимента де Кастра (Castro) за новог премијера. Пошто је парламент у међувремену био распуштен, а именована нова Влада ово је прва, де *de facto* диктатура у Португалу која ће имати много својих реприза наредних година и деценија. Већину места у Влади добила су војна лица, сем два портфеља сачувана за еволуционисте као врста трампе за њихову политичку подршку. Кастро је предлагао пацифизацију односа између цркве и државе, враћање грађанских права монархистима и либералнији изборни закон од оног који је донет за време премијерства Косте. Недостатак унутрашњег јединства у самој егзекутиви, јака опозиција од стране демократа и униониста, довешће до пада Владе који је подпомогнут од стране либераног крила у армији. Такав развој догађаја утицао је између осталог да и председник државе Ариага поднесе оставку.¹¹²² За новог председника изабран је Теофило Брага који, поступајући по уставној обавези, именује представника демократа, Жозе де Кастра (Castro) за новог премијера. Да је демократска структура у I Португалској Републици на нестабилним ногама показују и избори 1915. године које бојкотују значајне политичке групације, па демократе на тај начин успевају да задрже доминацију у вођењу државе. С обзиром на апстиненцију релевантних политичких субјеката на изборима и њихово одсуство из парламента, за последицу је имало покушаје ванинституционалног решавања проблема у виду радикализовања политичког насиља. У таквој атмосфери Португал улази у I светски

¹¹²² За време I Португалске Републике на челу државе изменило се 8 председника. Ариаги је пошло за руком да уђе у четврту годину свог мандата. Иако је, као што ћемо видети, позиција председника Републике по Уставу замишљена као стабилан део егзекутиве у Португалу функција шефа државе такође је понела епитет нестабилног дела извршне власти.

рат. Демократе и еволуционисти затим формирају националну Владу по француском моделу Жоржа Клемансоа, а лидер еволуциониста Алмеида постаје премијер, док вођа демократа Коста добија значајно место министра финансија. И ова егзекутива суочила се са проблемима да није лако извршити мобилизацију што је била нова тешкоћа у владавини, као и проблеми са којима су се суочавале и претходне владе у виду штрајкова и екстремних аката политичког насиља.¹¹²³ Због корупције у управи, долази до војне завере против Владе која додуше није спроведена у живот, јер је осујећена. Министар финансија Коста ће формирати нову националну Владу желећи да се угледа на Клемансоову Владу у Француској те 1917. године. Пошто је кабинет под Костиним председништвом оптуживан за нечасно деловање у току рата и како су ратне теме постале водеће на португалској сцени 1917., унионисти и еволуционисти крећу у политички обрачун са демократама. Водећа личност у том обрачуну против демократа је био мајор Сидонио Паис (País) челни униониста. Војска ступа на сцену као и прорепубликански командири морнарице и извршава се успешан државни удар у Лисабону крајем 1917. Резултат свега тога је децембарска Влада коју је водио Паис утеловљења на споразуму униониста и центриста. Међутим и унионисти нису желели да као вођу нове Владе виде Паиса, па се он ослања на центристе, а са својим присталицама организује нову Националну републиканску партију. Потези Владе из демократског угла, не могу се оценити као демократски, јер се забрањују као политичка групација демократе и лево крило еволуциониста, које је сарађивало са демократама. Додатна последица оваквог развоја политичких догађаја је и да председник Мачадо буде смењен. Сидонио Паис је обележио својим деловањем 1918. годину у Португалу. Његова владавина назива се децембарска.¹¹²⁴ Ова политичка личност несумњиве харизме и храбрости у повлачењу политичких потеза схватио је да се мора реформисати ситем организације извршне власти на основу Устава из 1911. Његов главни циљ била је јака извршна власт. Он је то назвао Нова Република која би се базирала на председничком систему извршне власти. Избори у мају месецу 1918. и ако су били парламентарни одржани су у плебисцитарној атмосфери као подршка Паисовом плану за председнички систем. Први пут у португалској историји избори су имали карактер општих, додуше, само за мушку популацију. Карактеристика и ових избора је била апстиненција опозиционих партија, али је Паис изабран непосредним путем за председника, а сидонистичка Национална републиканска партија освојила парламентарну већину, док је опозиција била представљена у лику монархиста. И после изборног тријумфа Паис долази до закључка да није лако спровести програм за Нову Републику.¹¹²⁵ Са Паисовим националним републиканцима, дешава се исто што и са некадашњом Републиканском странком, а то су фракционашке борбе. Тако центристи

¹¹²³ Влада Алмеида је на екстремне акте насиља одговорила поновним увођењем у правни систем капиталне кривичне санкције – смртне казне, која је била за време монархије забрањена.

¹¹²⁴ У периоду од децембра 1917 до децембра 1918, овај државник је кумулирао највише функције у извршној власти Португала. У исто време је био председник Републике, председник Владе, а неколико месеци до маја 1918. обављао је две министарске функције: министар спољних послова и министар рата. Зван је Председник-Краљ.

¹¹²⁵ Програм је обухватао низ активности од спашавања традиционалних вредности, преко харизматичног начина владања, укидање других партија, стварање режима једне странке са мобилизаторском функцијом подршке вођи, преко увођења корпоративног Сената. За државу је Паис исклесао интервенционистичку улогу у економији уз истовремену тежњу за потпуним сузбијањем радничких синдикалних покрета, учвршћивање крајње пољуљаног јавног реда, а за друштво је желео да се превазиђу расколи из прошлости, чинећи Нову Републику – República Nova, прихватљивом за монархисте и републиканце.

успевају да у пракси блокирају нови председнички систем. Законодавно тело бива турбулентно политичко подручје, као што је то било и са претходним легислатурама, а политичко јединство и даље не постоји. Унутрашње политичке прилике у перманентно нестабилној републици се настављају. Експлозија политичких инцидента захвата велике градове Португала а кулминација је успешно изведени атентат на председника Паиса у децембру 1918. Атентатом на председника стављена је и тачка на Нову Републику. На основу важећег Устава адмирал Канто е Кастро (Castro) бива изабран од стране парламента као наследник Паиса. Без обзира што је Тамагнини Барбоса (Barbosa) представник сидониста изабран за премијера, португалски политички систем се вратио у своје изворне конституционалне оквири, односно у парламентарну форму владе, уместо сидонистичког президентијализма. Барбосова Влада покушава да води умерену политику, међутим то јој не полази за руком, како због револта армијских либерала у Лисабону, тако и због привременог увођења монархије од стране присталица краљевине на северу земље. Стање које је измакло контроли довешће до пада Барбосове Владе и формирања коалиционог кабинета, под вођством демократе Домингоса Переира (Pereira). Историја многих политичких система сведочи да после јаких лидера на челу политичких партија или организација, таквим је странкама тешко да преброде недостатак харизматског лидера и заузимање новог курса. То се и догодило са сидонистичком Националном републиканском партијом, јер није имала између осталог добру организациону структуру нити је могла да се адаптира на парламентарни систем, односно није имала снагу да истраје у борби за нови систем власти – президентијализам чији је креатор био Сидонио Паис.

Почетком 1919. године земља је загазила у краткотрајни грађански сукоб, јер је на њеном северу поново успостављена додуше краткотрајна двадесетпетодневна монархија. Следећи премијер био је из редова демократа, али по већ опробаном рецепту на челу коалиционог кабинета, с обзиром да је било тешко, да једна странка може сама да формира парламентарну већину. Иначе у португалском политичком животу за време I Републике формирање Владе од стране једне партије, није било праћено очекиваном политичком стабилношћу. Разлог таквој нестабилности била је слаба страначка дисциплина унутар партија. У политичкој збиљи, некад је за водећег човека извршне власти највећа несрећа, или најгори усуд бити на власти, а бити у мањини. Можда ће се неке учинити да ово што смо изrekli представља контрадикторност, али није тако. Када једна странка појединачно освоји довољно гласова да може сама да формира владу, то је један од главних институционалних стубова њене политичке стабилности, што се даље реперкутује на друге поре политичког система. Оне би требало да буду непрозирне на парцијалне интересе, који су у супротности са владином агендом. Чак и аплаузи и подршка премијеру, могу имати карактер лажних и неискрених. У португалском случају ситуација је била унеколико јаснија, јер је страначка недисциплина доводила до тога да и када се премијер налази на челу једностраначког кабинета, он као да је суштински на челу коалиционе владе, имајући у виду да су чланови кабинета, били припадници различитих фракција унутар исте политичке странке. Несумњиво харизматски лидер, какав је био Сидонио Паис, имао је јасну жељу да промени овакву политичку праксу, а његовим прераним одласком са политичке сцене, изгледа да није било личности која је могла да реформише лоше конструисан политички систем португалске I Републике. Табор присталица Сидонио Паиса био је политички импотентан и подељен после његовог убиства. Недостатак политичке идеологије и новог лидера, уз одсуство јаке организационе

мреже, утицао је да је ова политичка групација била немоћна, да се супротстави либералним фракцијама, које су својом делатношћу усмериле политички систем на стари пут парламентаризма. Повратак на фазу парламентарног партијског система, праћен је поновним рестрикцијама права гласа за неписмени део мушке популације. Тај недемократски потез озакоњен је на изборима 1919. године, који су били потврда да је Демократска странка најјача и најефектнија политичка организација у земљи. Особеност не само ових избора у парламентарној демократији краткотрајне португалске I републике је висок степен апстиненције, управо од најобразованијег дела становништва, што је била карактеристика избора те године одржаних у главном граду. На челу нове Владе поново ће се наћи један официр – пуковник Алфредо де Са Кардосо, један од најпоузданијих официра блиских демократском политичком табору. Председник Еволуционистичке партије изабран је за новог шефа државе замењујући Канта е Кастра. Повратак политике у оквиру Устава и завршетак I светског рата дакле, мир на светској политичкој сцени, није пратио исти паралелизам на унутрашњој. Тако је Влада у јесен 1919. године била суочена са великим бројем штрајкова и изливима политичког насиља. Генерална Конфедерација рада постаће политички сукцесор Анархосиндикалистичког покрета. Део најрадикалнијих анархиста у Португалу као и у Шпанији инспирисан руском октобарском револуцијом имао је сличан план за Португал, а то је да се уништи буржуаско друштво, а посебно да се свргне у том циљу влада предвођена демократама. Тако се формира релативно неодређена политички Црвена Легија, јер је била састављена од екстремистичких група из средње класе становништва, затим комуниста и анархиста који су се у својим политичким борбама користили актима тероризма. Влада је наравно уз помоћ правосуђа покушала да процесуира терористе и да политички живот врати у нормалне токове антагонистичких мишљења, приликом чијих изношења се не посеже за оружјем. Вечити усуд, зла коб крхке извршне власти у нестабилној парламентарној Републици поново је показала своје лице. Демократе су изгубиле политичко јединство, односно кохезију у свом политичком програму после доласка на власт. Еминентни лидер ове странке Алфонсо Коста није био спреман да се врати у португалску политичку арену - био му је примамљивије место португалског дипломатског изасланика у Паризу са дружностима финансијског саветника посланства своје земље у Француској. Кронизам, незаконите исплате, подмићивања измакла су контроли а све то је праћено и очајним стањем јавних финансија. Током 1919. године као партија која прихвата правила демократске политичке игре формира се Либерално-републиканска странка од стране умерених и конзервативних фракција републиканаца, све у циљу да буде врста лојалне опозиције демократама. Кардосова Влада успева да прегура политички 1919. годину, али доживљава политички крах на почетку 1920. године, а ову Владу замењује либерални кабинет који је убрзо по избору, приморан да се одрекне руковођења извршном влашћу због уличних протеста у режији демократа. Да су протести уродили плодом речито говори чињеница да су поново демократе биле у политичком седлу јер им је омогућено да формирају Владу. Но, и њихове владе смењивале су се као на покретној траци у фабрици.¹¹²⁶ После три краткотрајна кабинета формирана од стране демократа Антонио Грањо (Granjo) ће коначно успети да са својим либералним кабинетом дође на власт средном 1920. године. Међутим, и његово премијерство било је кратког века од свега 4

¹¹²⁶ Разлог таквој брзини промена различитих демократских кабинета у периоду од 6 месеци били су различити штрајкови, немири и терористички акти. Насиље се разлило на улице између штрајкача са једне стране и Републиканске Гарде све у циљу да се спрече напади синдикалаца на институције система.

месеца, и замењено је Владом у којој су већину чиниле демократе на челу са лицем и безбедносно-војних структура, командиром Републиканске Гарде Пинтом (Pinto). Пинтова Влада била је сама узрок свога пада, сишла је са сцене под оптужбама за корупцију у својим редовима. Нови Савет министара смениће бившег премијера са места командира Гарде, а надлежни полицијски органи су овог политичара и војника због корупције привели правди. Такав развој догађаја добија свој трагикомични моменат, јер Влада која је покушала да после Пинтовог премијерства доведе ствари у ред, мора да поднесе оставку због побуне једног дела Гарде у мају те 1921. године. Ово речито говори како се одмеравају снаге између извршне власти у лику Владе и значајног безбедносног фактора у земљи Републиканске Гарде. После две године калеидоскопске парламентарне политике закључена је какава таква врста политичког примирја између либерала и главне фракције демократа под вођством Антонија да Силве (Silva). Либерална Влада формирана по одржаним изборима, видела је шансу да се обнови бар привид старог ротационог система у избору министара, али већина која је спремна да спроводи промене није могла да буде нађена. Тако је Силва после владиних скандала био приморан да поднесе оставку и ако се формално спровела реконструкција либералне Владе, а ипак је понављамо то била оставка јер је за новог премијера поново изабран његов имењак Антонио Гранђо. Два месеца рада партијско-фракционашке машине са поновним војним револтом, доводи до једног од најтрагичнијих догађаја у политичкој историји I републике, а то је киднаповање и убијање премијера Гранђа и неколико водећих руководилаца већ демонтиране Паисове партије. Демократе и после избора из 1922. године контролишу главна министарства и имају јака политичка упоришта у унутрашњости земље и наравно већину у парламенту. То омогућује лидеру демократа Силви да формира за португалске прилике тога времена дуготрајну Владу која је трајала око двадесет месеци. Стабилност Владе била је у суштини само номинална јер свега неколико дана по објављивању новог персоналног састава извршне власти, Влада се замало политички оклизнула о нови револт лисабонских јединица Републиканске Гарде, па је чак била приморана да напусти главни град и да званично затражи интервенцију војске у циљу спашавања колегијалног дела егзекутиве као легално и легитимно изабраног органа. Са значајним кризним моментима у тадашњем португалском политичком систему није могло такорећи ништа да буде решено без интервенције армијских снага. Овакав развој догађаја, у коме егзекутива мора да се повлачи пред побуњеним делом Републиканске Гарде, што свакако крњи њен легитимитет и што је напад на сувереност чији је Влада један од симбола, указује колико је извршна власт I Португалској Републици била на стакленим ногама. Из овог догађаја као нешто што је позитивно изашло је смањење броја припадника Републиканске Гарде. Уместо да оваква кризна ситуација буде поука Силви у смислу консолидације редова у самој Влади и поступање по начелу законитости, Влада упада у финансијско корупционашке скандале. То и самог првог министра дискредитује те је принуђен да напусти премијерску функцију. Наступа реприза по ко зна који пут. Формира се тридесетпетодневна Влада од стране нове политичке групације а то је Национална партија¹¹²⁷. Влада ове политичке групације суочиће се такође са побуном у оквиру једног рода војске-морнарице, која је изведена у режији демократа. После тога, финално одстрањење ове Владе извршено је у парламенту, јер су демократе оформиле већину за изгласавање неповерења егзекутиви.

¹¹²⁷ Национална партија је представљала својеврсну фузију либерала и ранијих умерених политичких изданака демократа.

Показало се да политичка елита Републике нема такорећи могућности да формира Владу, без уважавања ауторитета војске, па ће у наредних годину дана Поругалом владати два кабинета састављена од официра. Ове кабинете замењује деведесетодневна (краткотрајне двонедељно-тронедељне владе нису биле ништа зачуђујуће за Португал тога доба) Влада чије чланове чине припадници новоформиране Демократске левице, а ову Владу током 1925. године наслеђују демократски кабинети.

Главна опозиција за функционисање парламентарног система проистацала је из самих институција, а мање ван њих. Последњи кабинет формиран на основу уставних регула био је Силвин при крају 1925. године, задржавши се у политичком животу око шест месеци. Демократска странка је судбоносна 1926. дочекала политички исцрпљена, као својевремено монархисти 1910. када је рођена I Република. Стално фракционаштво унутар партија ,онемогућавало је ефективну владавину. Иако су демократе у законодавном телу често имале већину, треба подвући, да они нису били дисциплинована политичка организација. Министри су покушавали да поступају по социјалном програму странке, али су се некад морали држати и конзервативних позиција, управо због неумерених захтева синдикалног покрета. Висок ниво корупције и политичка неодговорност вођства, резултирали су у забрињавајућем дефициту буџета и највишој стопи инфлације у поругалској историји. Такви економски ефекти тешко су погађали средњу класу и раднички део становништва, односно рањиве категорије. Шеснаестогодишњи живот I Португалске Републике био је најтурбулентнији и политички најнестабилнији период, како у овој држави тако и у модерној европској историји. Занимљиво је приметити једну чињеницу, а то је да су се различите фракције изворне Републиканске странке смењивале на власти, и биле политички монополисти. Демократе, еволуционисти и унионисти и касније њихове фракције и прегруписивања, нису доводиле до великих идеолошких разлика. Можда је највећа дистинкција била различит третман католичке цркве, али, деценију после успостављања Републике, разлике и у погледу религиозне политике су се скоро избрисале. Главна разарајућа снага ако се изузму године у којима је Португалија била учесник у I светском рату, била је изузетно висока сујета водећих политичара и као последица тога, перманентни ривалитет између њих. Уклањање монархије није замењено концептом политичке одговорности и сарадње. Лични интереси и потребе ужих група у виду партијских фракција, прерасли су кооперативност између политичких неистомишљеника, која да је развијана могла је да доведе до толеранције и стабилности. Различите републиканске фракције, нису репрезентовале општи интерес друштва, већ уске политичке амбиције. „Тако је забележено да је изборна стабилност и кабинетска нестабилност карактерисала републиканску еру. Између 1910 и 1926, формирано је 45 кабинета. Од тога 17 кабинета су били једностраначки, три кабинета су били војни, а 21 коалициони.“¹¹²⁸ Додајемо и овај податак из теорије да је за шеснаест година трајања I Републике, она доживела једну војну диктатуру (1917-1918), 20 покушаја пучева и побуна, 158 великих штрајкова и 325 бомбашких напада.¹¹²⁹ Држави која је имала социјалне, економске и разноврсне политичке проблеме, уз недостатак способних политичара, време је откуцавало, а 1926. година означиле одлазак у историју политичког система I Португалске Републике. Колективно хисторијско памћење земље нису

¹¹²⁸ A.,C., Pinto, *Republican Portugal: The Long Road to Democracy*, in: *The Portuguese Republic at One Hundred*, (eds. R., Herr, A.,C., Pinto,), Institute of European Studies, UC Berkley, 2012, p.3

¹¹²⁹ H., Bieber, *Portugal*, Hannover, 1975, s. 66

обиљежила позитивна искуства с демократијом, него *desordem*, политички каос који се из тог раздобља пренио у португалску повијест 20. стољећа.¹¹³⁰

IV.4.2. Португал у дугој ауторитарној ери (1926-1974)

I Португалска Република била је осуђена на пропаст због концепције политичког система и одсуства одговорних државника. Одређен број државних удара, који је с времена на време покушаван, завршавао се неуспехом. Међутим, 1926. година значиће прекретницу у историји Португала. Војни удар из маја те године, представља искоришћавање незадовољства које је у португалском друштву осећано према доминантној либералној елити. Било је јасно, да ће привремена војна управа овог пута означити крај парламентарном режиму извршне власти. Војна побуна подржана је од већине припадника војне структуре, али она није праћена конзистентном идеологијом и јасним планом. То је био прећутно или отворено подржани војни удар, па га је већина политичког естаблишмента на неки начин и одобравала, јер војници нису били повезани ни са једном владајућом политичком групом. Идеолошка шареноликост оних који су учествовали у војном удару кретала се од умерених левичара до екстремне деснице, а заједничко им је било да су очекивали одређене бенефиције од смене на власти. Последњи председник I Републике Бернардино Мачадо (Machado) је само два дана после извршеног државног удара поднео оставку дајући такорећи „у руке“ трон шефа државе Мендесу Кабекадасу (Cabecadas), некадашњем републиканском морнаричком официру, који је такође био један од инспиратора антимонархистичког удара из 1910. године.¹¹³¹ Иначе сви председници Португала од кад је уведена диктатура односно од 1926., до њеног пада у војном удару 1974., били су високи војни официри.¹¹³² И ако се ове мисли Роберта Дала односе на стару Римску републику, оне су тачне и за диктатуру у Португалу, јер како исправно примећује Тодор Куљић „свет у коме живимо има дубоке корене у прошлости и да савремена власт користи и усавршава технологију и идеологију ранијих режима.“¹¹³³ Наиме Дал примећује да вође које су амбициозне, „често сами војни команданти открили су да веома лако могу војну моћ претворити у политичку ... На сцену је ступило оно што су нови аутори назвали „преторијанизам“ тј. интервенција војске у владавини и њена доминација у извршној власти.“¹¹³⁴ Први период по извршеном државном удару, био је слично политички уоквирен као почети I Републике. Прецизније је рећи, да првих седам година ауторитарног режима у Португалу, представља трагање за новим институционалним дизајном. Несналажење у институционализацији доводило је до смењивања, односно брзих персоналних промена у првим редовима још увек „аморфне“ извршне власти новог ауторитарног Португала. Тако је први привремени председник Кабекадас, био приморан

¹¹³⁰ W., Merkel, *Transformacija političkih sustava – Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije* op.cit.str. 154

¹¹³¹ S.,G., Payne, *A History of Spain and Portugal, Chapter 27, Portugal under the Salazar Regime*, The Library of Iberian resources online, no. 664

¹¹³² За време ауторитарног режима, као што је наведено сви председници Португала били су високи војни официри: 1. адмирал Жозе Кабекадас (1926 година), 2. генерал Мануел да Коста (1926), 3. маршал Оскар Кармона (1926-1951), 4. генерал Франциско Лопес (1951-1958), 5. контра-адмирал Америко Томас (1958-1974). Таква пракса је настављена и у прелазном периоду јер су привремени шефови државе били такође из официрског кора: генерал Антонио де Спинола (1974) и генерал Франциско да Коста Гомес (1974-1976).

¹¹³³ Т., Kuljić, *Oblici lične vlasti, Službeni glasnik*, Beograd, 2009, str.6

¹¹³⁴ R., Dal, *Demokratija i njeni kritičari*, (preveo s engleskog, Đ., Krstić), CID, Podgorica, 1999, str.334

од стране других високих војних званичника који су представљали de facto Владу да напусти функцију шефа државе, јер се по њиховом мишљењу он показао као недовољно аполитичан, што се у тим турбулентним дешавањима захтевало. Његова замена као председника, који је уједно обављао и функцију првог министра, нађена је у генералу Гомезу да Кости (Costa) који је пре свега, био искључиво војник а мање политичар, па војна хунта није била сигурна ни у његово политичко вођство.¹¹³⁵ Заменом генерала Косте другим генералом Оскар ом де Кармоном (Carmona), најављују се почети стабилизације тада младог ауторитарног режима. Представници актуелне и још увек привремене власти, да би изградили иницијалну спону поверења између нових војних званичника извршне власти и грађанства обећали су да ће обновити јавни ред и мир у држави, али и да ће се потрудити да опораве посрнулу економију. То нити је било одмах лако оствариво, нити је дочекано са безрезервном подршком. Бити челна личност извршне власти у преломним тренуцима, захтева такорећи уметничко визионарство о томе како најбезболније решити проблеме у држави. Ако проблеми имају вишедеценијски стаж, не постоји чаробни штапић за њихово експресно решавање. Некад је и краткотрајна диктатура, лек за сузбијање друштвених болести. Поједини припадници војног естаблишмента који су извршили државни удар били су она школа мишљења, која је сматрала да војна диктатура са ограниченим роком може да изнедри плодноне резултате у решавању нагомиланих проблема у португалском друштву. Политичка сцена I Републике била је подривана разноврсним актима политичког насиља, које је добијало и екстремне форме. Средство за исказивање политичке борбе насилним путем, били су штрајкови па је привремена војна влада забранила право на штрајк. Парламент је као позорница политичке неспособности и неефективности био распушен. Да би се предупредиле евентуелне критике на рачун новог, тада још увек привременог војног режима, уведена је цензура у средствима јавног информисања. Опозицију није било могуће одмах угушити, што је и показала побуна у Лисабону, од стране некада најјаче политичке организације демократа и одређених левичарских група. Побуна која је угушена у крви довела је до додатног заоштравања репресије коју је спроводио војни режим. За ауторитарне режиме својствено је да њихови челници желе да кроз институције непосредне демократије, добију легитимитет за углавном неограничену и неспутану владавину. Тако је на плебисциту марта 1927. године, Оскар Кармона изабран за председника Републике на период од пет година. То се дакле одиграва, у времену када још није донет нови устав а одредбе старог о избору председника Републике нису имале никакав ефекат, односно установљен је непосредан избор председника Републике.¹¹³⁶ Да би јавност била уверена да сва извршна власт неће бити искључиво концентрисана под војни шињел председника Републике, за премијера је уместо Кармоне изабран други официр Висенте де Фреитас (de Freitas)¹¹³⁷. За најозбиљнији проблем у држави поред угроженог јавног реда и мира, конкурисало је лоше

¹¹³⁵ Од последњег дана маја 1926 године до 9. јула, Жозе Кабекадас и Мануел да Коста су вршили функцију шефа државе, нове Републике. То краткотрајно вршење највише функције у извршној власти говори о неспособности да се власт врши на адекватан начин, поготову у првим данима револуционарног преврата. Када се уставне и легалне институције смене насиљем које војска спроведе бајонетима, нема поштовања ни нових институција. Због историјских чињеница ваља споменути, да поменута двојца официра као и Оскар Кармона који их је заменио, су током 1926, (Кармона још две наредне године) вршили функцију председника провизорне Владе Португала, али су de facto били председници Републике.

¹¹³⁷ Војни режим је раздвојио по избору генерала Кармоне за шефа државе, функцију председника Републике и функцију председника Владе.

стање јавних финансија на шта се надовезивала, недовољна способност војног режима да реши финансијске проблеме. Да је министарство финансија, посебно када је држава у финансијској кризи, вероватно најважнији управни ресор говори и податак да је Фреитасова Влада била такорећи приморана, да због незавидног финансијског положаја Португала, позове у Владу водећег професора економске политике и јавних финансија Антониа де Оливеира Салазара (Salazar). То је био други позив Салазару да преузме кормило јавних финансија у држави. Први пут, он је био министар финансија у првој Влади војне диктатуре из јуна 1926. године, али како није имао одрешне руке да спроведе реформу привредног система, он је поднео оставку између осталог и из разлога што му није дозвољено да као министар финансија има власт спречавања над одлукама других министарстава, које повлаче повећање јавних расхода. Када је 1928. године по други пут преузео исту министарску позицију то је учинио јер су испуњени његови услови. Добио је пуно право да ставља вето на захтеве других министарстава, у погледу новчаних давања ако сматра да ће то изазвати лоше последице по буџет и уопште финансијску стабилност. На примеру Оливеира де Салазара, може се видети да има политичара који нису спремни да буду „статисти“ у политици, већ ако имају компетентности у одређеној области друштвеног живота, спремни су да приступе реформама само ако инстински имају одрешене руке. У том контексту прве године Салазара у извршној власти, могу бити описане као успешне године једног способног финансијског менаџера. Консолидација јавних финансија, била је свакако велики искорак Салазара ка самим врховима извршне власти Португала. Међутим, новом режиму на чијем челу је још увек био генерал Кармона недостајала је идеолошка заокруженост. Највиши званичници тада се мислило још увек привремене диктатуре, били су несигурни и подељени око курса који треба да следе. Неславан завршетак Владе Примо де Ривере (de Rivera) у суседној Шпанији, само је подгрејао сумње о будућности диктаторског режима у Португалу. Непуне четири године по извршеном државном удару оригиналан, али још увек у обрисима, идеолошки програм био је углавном комплетиран. Но шта се испод површине врха леденог брега крије, остало је још увек недовољно јасно. Фракције међу самим пучистима постале су препознатљиве. Поједини официри залагали су се за континуитет у врсти диктатуре са коопоративистичким социјално-економским елементима по узору на Италију и Шпанију. Други војни челници преферирали су снажну председничку републику,¹¹³⁸ која би временом довела до нормализовања политичке ситуације, па евентуално и демократске владавине. Главни арбитар између супростављених схватања о карактеру и политичком правцу новог режима био је сам председник Кармона. Вероватно да би се одржао привид промена, Кармона посеже за реорганизацијом и премијерску фотељу поверава другом војном челнику, Ивенсу Феразу средином 1929. године. Кармонино кадровско решење није се показало добрим, па неспоразуми унутар самог Савета министара доводе до његовог пада. Пола године по именовану Феразу (Ferraz) за премијера, њега такође замењује генерал и то Домингос Оливеира (Oliveira). Кабинет који је Оливеира формирао био је персонално остварење жеља Салазара и јасан обрис, у ком ће се правцу кретати свеукупна политика Португала. Опозиција још увек није била неутралисана па су кругови блиски њој упућивали стреле критике на рачун режима и због политичких, економских али и одлука у вези са црквеним питањима. Примера ради антиклерикални елементи у опозицији заједно са истомишљеницима из војске замерали су, што су многе рестрикције уведене на рачун католичке цркве у периоду I Републике, сада укинуге. Војни официри су

¹¹³⁸ S., G., Payne, *A History of Spain and Portugal, Chapter 27, Portugal under the Salazar Regime*, op.cit.no.664

упућивали замерке што један грађански министар, дакле Салазар, има изузетан утицај у војном режиму. Са ове историјске дистанце сигурно је да Салазар не би успео да постане прва личност ауторитарног Португала, да на његовом путу ка врху није имао подршку председника Кармоне, који је несумњиво у првих седам година институционалног интермеца имао највећи ауторитет у држави успешно балансирајући између различитих политика - монархистичке и републиканске, клерикалне и антиклерикалне. На бази Салазарових идеја и политичке арбитраже од стране Кармоне, диктатура је почела да добија како доктринарну тако и институционалну форму. Салазар је у својим говорима наглашавао да режим треба да креира кооперативну републику чија је база јака држава. Такав систем базираће се између осталог на патриотском јединству и моралној доктрини католичког кооперативизма, а имаће снагу да промовише сарадњу и стабилност без препуштања утицајима других ауторитарних идеологија, и владавина као што су се у том времену могле видети у фашистичкој Италији, односно комунистичкој Русији. У том циљу Салазар је политички лансирао Националну Унију по угледу на Патриотску унију, Примо де Ривере у Шпанији. Ова политичка организација која ће временом постати једина политичка партија добија задатак да промовише често пута самоорганизовање грађана у циљу подршке режиму. На руку успостављању ауторитарне владавине ишла је једна чињеница, да је већина португалског становништва била уморна од политике која је током претходне две деценије продуковала економску и политичку нестабилност. То је јак аргумент, зашто су грађани и били вољни да прихвате онај режим који ће им обезбедити мир и стабилност. Без обзира на притисак који се осећао због Салазарове финансијске политике а која је доживљавала отпор од појединих интересних група, Салазар је успео да спроведе свој програм без много застарашивања политичких противника стварајући баланс у државним финансијама и стабилизујући националну валуту. Још увек неформално старатељство Салазара над Владом Домингоса Оливеире, формализовано је Салазаровим именовањем за премијера средином 1932. године уместо привремено оболелог Оливеире. Нова политичка путања била је видљива, а то је институционализација Португалске Нове Државе - *Estado Novo*.¹¹³⁹ За институционализацију Нове Државе био је потребан нови Устав, о чијој је нормативној конструкцији извршне власти већ речено. Наглашавамо да је португалски основни закон назван „првим кооперативним Уставом у свету, који је то и био у формалном смислу речи.“¹¹⁴⁰ У време када је инаугурисана Нова Држава, кругови опозиције су већ били у доброј мери разједињени, али постојала су тајна удружења и покрети као што су синдикалистичке групе. Такве су биле Португалска федерација радника и Синдикална комисија коју су чинили поборници комунизма. Нови режим је сматрао да треба и на том

¹¹³⁹ „Салазарова *Estado Novo* била је држава без странака. Португалци нису били пунодобни држављани него само пасивни посматрачи. Политичка је опозиција била слабо изражена те, када би и иступила, брзо би била прогоњена и дјелотворно сузбијена (H.-J., Puhle, *Autoritäre Regime in Spanien und Portugal. Zum Legitimationsbedarf der Herrschaft Francos und Salazars*, in: R., Saage (editor) *Das Scheitern diktatorischer Legitimationsmuster und Zukunftsfähigkeit der Demokratie*, Berlin, 1995, s.203) Требало је одржати традиционалну, сталешку и преиндустријску структуру друштва тако што су друштвени сукоби сузбијани помоћу присилног корпоративизма и стављени под ауторитарни надзор државе (A., C., Pinto, *O Salazarismo e o Fascismo Europeu*, Lisbon, 1992, p.91) ... *Estado Novo* треба стога описати као персоналистички ауторитарни режим који се коријенио у протулибералноме, протумодернистичком и ауторитарно-корпоративистичком мисаоном благу католичког интегрализма (A., C., Pinto, p.127).“ – W., Merkel, *Transformacija političkih sustava – Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*, op.cit.str. 155

¹¹⁴⁰ Ibid, no.664

пољу порадити у смислу регулисања радних односа, па је по доношењу Устава донет и Национални раднички статут који је потврдио забрану штрајкова и лок-аута усмеравајући раднике само у званичне синдикате, уз регулисање њихових активности и дефинисање начина преговарања са представницима послодаваца. Статут је био више под директним утицајем фашистичког система у Италији, него што је то био Устав, и тицао се пре свега радника у градовима који су за време I Републике често посезали за насилним протестима. Поједине политичке и војне интересне формације Нове Државе, али и прегруписана левица отворила је питање унутрашње политике коју ће ауторитарна извршна власт водити. Политичке организације нису успеле да попуне празнину која је створена елиминацијом партија из времена I Републике од стране левице. Тако је дошло до формирање малих националистичких групација, а Национална Унија испрва није била способна да ефектно замени партије I Републике, па су унутар португалског друштва једно време обитавале либералне групације, додуше неформално. За време колебања какав ће се страначки систем успоставити, формира се Национални синдикалистички покрет који је био експонент португалског фашизма.¹¹⁴¹ Покрет је брзо добио масовни карактер, стварајући реалну политичку претњу Салазаровој Националној Унији. Покрет плавих кошуља како је другачије називан, почиње да бode очи новом диктатору, па он предузима радикалне кораке, прогони њиховог лидераи политички чисти остале челнике ове фашистичке организације, из разлога што су, како је Салазар тврдио, „инспирисани одређеним страним политичким моделима.“ Салазар је сматрао да се Покрет плавих кошуља са нескривеним аспирацијама ка фашизму, много разликује од католичког коопоративизма Нове Државе. Обезглављујући вођство Националног синдикалистичког покрета Салазар им је оставио једину могућност – да објаве своје самораспуштање као посебне партије а да њену организациону мрежу „инкорпорирају у владину Националну Унију.“¹¹⁴² Тиме је стављена тачка на покушај успостављања вишестраначког система у Салазаровом Португалу. Избори који су одржани крајем 1934. године били су то само по називу, с обзиром да су одржани без опозиције било које врсте. Председник Кармона је изабран сада по одредбама новог Устава на седмогодишњи мандат, а многе функције које су припадале њему као формално првој глави извршне власти, у пракси је обављао Салазар. Да би се потпуно угасила „острва побуне“ после информација о конспиративном деловању масонских група у Португалу 1935. године, сва су тајна друштва проглашена противправним и непријатељима режима. Салазар се показао веома вештим политичарем на међународној сцени, што показује његово формално пасивно држање за време шпанског грађанског рата када Португал није директно учествовао на страни Франкових трупа, али их је подржавао и тиме указивао Совјетском Савезу, ипак јасно, на чијој је страни. Следећи још већи изазов био је II светски рат у коме је Португал остао неутралан, али на линији између две ватре: савезника са једне и нациста са друге стране прво подржавајући ове друге, више у економском смислу, да би се са променљивом ратном срећом Португал све више приклањао савезницима. Таквом новом политичком приближавању је на руку свакако ишла традиционална алијанса са Британцима. Тако је на

¹¹⁴¹ Више о разлици између Националсиндикалистичког покрета који је био профашистички те оријентисан по узору на италијански и шпански фашизам у односу на владајућу Националну Унију и Салазаровом гушењу и сламању овог покрета и њиховог лидера Ролоао Прета (Preto), пише Антонио Коста Пинто у раду: „Chaos“ and „Order“: Preto, Salazar and Charismatic Appeal in Inter-war Portugal, Totalitarian Movements and Political Religions, Vol. 7, No.2, June 2006, pp. 207-210

¹¹⁴² op.cit. no. 668

пример Салазар обезбедио на својој територији тачније на Азорским острвима војне базе Великој Британији и Сједињеним Америчким Државама, а истовремено смањујући пошिल्ке Немачкој. После II светског рата португалски режим и такав тип извршне власти био је на мети комунистичке антифашистичке кампање. Међутим, режим је задржао исти вид организације извршне функције државне власти, одбацујући могућност повратка на парламентарни систем. Конкордат са Ватиканом, још на почетку II светског рата само је повећао углед Салазара у католичком свету, и значио је супротност од републиканске сепарације цркве од државе. Наиме, та одвојеност била је сада само формалног карактера, јер је црква за време Салазара повратила привилегије из доба монархије. Тријумф савезника и совјета у II светском рату нагнао је салазаристички ауторитарни режим да формално либерализује односе у португалском друштву, примера ради, објављујући општу амнестију за политичке затворенике, обнављање слободе штампе, смањење различитих правних и политичких притисака на неистомишљенике и обећавајући ревизију Устава из 1933., у погледу веће заштите права у кривичном поступку. На првим изборима после великог рата, опозицији је омогућено да формира Покрет демократског јединства, који је обухватио групације различите идеологије. Међутим, избори су били далеко од демократских под јаком контролом Владе, па их је опозиција на крају бојкотовала а поновне политичке рестрикције ступиле су на сцену. Салазар се с времена на време суочавао са покушајима државног удара међу којима је и онај из 1947. године, у коме је учествовао бивши први привремени председник ауторитарног режима, Мендес Кабекадас. Португал бива обухваћен и Маршаловим планом, па постаје и члан НАТО Пакта. Све је то између осталог, утицало да се режим одржи на власти. Током година хладног рата, није било радикалних промена у природи или структури португалског ауторитарног режима. Чак и када су се појављивали противкандидати вишедеценијском председнику Кармони на изборима, као што је то био случај са генералом Нортоном де Матосом (de Matos) 1949. године, он се морао повући пре избора¹¹⁴³ због изузетне репресивне и дискриминаторске руке ауторитарних власти. Кармону ће на месту председника заменити Франциско Кравеиро Лопез (Lopes), такође генерал, који је на челу Португала био само у једном седмогодишњем мандату, јер није био по диктаторском укусу Салазара и његових сарадника због спремности да либерализује и демократизује односе у португалском друштву. С тога ће Национална Унија на следећим изборима 1958. године предложити поузданог министра морнарице адмирала Америко Томаса (Thomaz), коме ће се у изборној трци храбро супроставити некадашњи припадник ауторитарног режима генерал Хумберто Делгадо (Delgado). Овај храбар војник и политичар, одбио је да се повуче из изборне трке без обзира, на до тада незапамћену репресију. Морис Диверже указује да је на председничким изборима „упркос свим владиним притисцима кандидат (генерал Делгадо) добио 23,5% на нивоу целе земље“, као освета за непослушност. „Делгадо је избачен из војске а затим прогнан. Крајем 1959., Устав је ревидиран, председника Републике убудуће бирају посланици Народне скупштине, чланови Корпоративног дома и представници из провинција, дистрикта и општинских већа. На тај начин опозиција не може више да се испољи.“¹¹⁴⁴ Различити покушаји свргавања Салазара нису успели већ је његова лична владавина окончана због природног узрока, односно његове болести 1968.

¹¹⁴³ *Candidatura oposicionista de Norton de Matos acaba por decidtir*, www.iscsp.ulisboa.pt/cepp/eleicoes/1949 приступ, 3.2.2016.

¹¹⁴⁴ М., Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1965, pp.387-388

године, када је после пада у кому, указом проглашен од стране председника Томаса, неспособним да руководи Владом. Томас је искористио своја права на основу Устава и за новог председника Владе именовано др Марсела Каетана (Caetano), познатог професора уставног и управног права који је заузимао различите значајне позиције за време Салазарове владавине, али који је и био познат као припадник либералног крила режима. Као лидер Португала, у постсалазаровој епохи залагао се за дискретну либерализацију. Ипак и за време Каетана, португалски режим је остао веома сличан оном периоду у коме је Салазар био неприкосновени владалац. Међутим, у Каетановом кабинету долази до промена у смислу да се за министре бирају више стручњаци а мање политичари. Опозицији се дозвољавају веће слободе на изборима 1969. године, него икад пре у периоду од 35 година. Без обзира на то, тешко је могло да се очекује да ће опозиција под вишедеценијским ауторитарним режимом да постигне значајнији успех. Опозиционе снаге остале су слабе, подељене и у позицији да не могу да буду снага против Владе Марсела Каетана. Показаће се да ће се режим урушити из сопствених редова, и да ће војска по трећи пут у XX веку у Португалу, бити одлучујући фактор у промени режима.

IV.4.3. Прелазни период између ауторитарног Португала и постауторитарног полупредседничког система (1974-1976)

Опис новог почетка за Португал, револуцију и промене које ће наступити у овој држави веома сликовито приказао је у својој књизи „Трећи талас – демократизација на крају 20. века“ Семјуел Хантингтон: „Трећи талас демократизације у модерном свету започео је, неочекивано и нехотице, у двадесет пет до дванаест ноћу, у четвртак, 25. априла 1974. године, у Лисабону, у Португалу када је једна радио станица пустила песму „Грандола Вила Морена“. Та песма представљала је сигнал војним снагама у Лисабону и његовој околини да отпочну спровођење намераваног државног удара, који су пажљиво испланирали млади официри на челу Покрета оружаних снага (POS, Movimento das Forças Armadas, MFA). Удар је изведен ефикасно и успешно, а мањи отпор пружиле су једино снаге државне безбедности. Војне јединице запоселе су најважнија министарства, радио – станице, пошту, аеродроме и телефонске централе. Већ око поднева масе су биле на улицама, клицале војницима и стављале им каранфиле у пушчане цеви. Касно поподне, свргнути диктатор Марсело Каетано (Marcello Caetano) предао се новом војном режиму. Следећег дана авионом је отишао у изгнанство. Тако је умрла диктатура рођена једним сличним војним ударом 1926. године, којој је на челу више од тридесет пет година био један сурови цивил, Антонио Салазар, блиско повезан с португалском војском. Државни удар од 25. априла неочекивано је постао почетак светског покрета демократизације, јер државни удари чешће с власти уклањају демократске режиме него што их на власт доводе. Тај почетак био је ненамеран, јер предводницима државног удара увођење демократије није било ни на крај памети, а камо ли покретање светске демократизације. Смрт диктатуре није нужно водила рађању демократије. Но, она је ослободила многобројне народне, друштвене и политичке снаге које под диктатуром нису могле доћи до изражаја. Осамнаест месеци после државног удара у Португалу је владала пометња. Официри POS – а поделили су се на конзервативну, умерену и марксистичку фракцију, које су се међусобно надметале. Политичке странке покривале су подједнако широк спектар, од тврдолинијашке комунистичке партије на левици до фашистичких група с деснице. Променило се шест привремених влада, а свака је имала мање ауторитета од претходне.

Покушавани су нови удари и противудари. Радници и сељаци су штрајковали, демонстрирали и заузимали фабрике, фарме и медије. Умерене странке победиле су на изборима на годишњицу удара, 1975, али већ на јесен те године изгледало је да може доћи до грађанског рата између конзервативног севера и радикалног југа.¹¹⁴⁵ Овај сажети приказ који је дао Хантингтон, сведочи да су две године колико је трајао временски интермецо између свргавања ауторитарног режима у Португалу и доношења новог Устава који је установио полупредседнички систем биле изузетно политички, безбедносно и државотворно турбулентне. Те две године, биле су транзиционе. Привремени органи извршне власти могли су земљу да запуте стазама неке нове недемократије. Тако да за тај период који се описује као португалска транзиција, важи као тачна утицајна дефиниција транзиције као „међупростора два политичка режима ... Транзиције су разграничене, са једне стране, инаугурисањем поступка дисолуције ауторитарног режима и, са друге, увођењем одређене демократске форме владања, повратка некој форми ауторитарног режима, односно стварањем револуционарне алтернативе.“¹¹⁴⁶ Политички аспект огледа се у демократизацији политичког система, оснивањем политичких странака и забраном дотадашње једине владајуће странке у држави. Безбедносни моменат у времену после каранфилске револуције огледао се у покушајима да се систем стабилизује од стране једне релевантне политичке групације, али с друге стране и да се систем дестабилизује, путем нових државних удара од стране оних, који нису били задовољни плодовима каранфилске револуције. Државотворни аспект је сведочанство о промени структуре Португала од земље која је била колонијална сила до отпочињања закаснелог процеса деколонизације, који ће Португал свести на границе у територијалном смислу којима је омеђен и данас само у Европи, тј. на Иберијском полуострву. У ствари деколонизација је већ отпочела, само тврдокорни припадници Салазаровог режима и његовог наследника Каетана то нису схватили.¹¹⁴⁷ „У сукобу са суровом стварношћу рата, са афричким народима и њиховим ослободилачким покретима, са сопственом армијском хијерархијом и властодршцима у Лисабону који су их оптуживали за неуспехе „пацификације“, почела је политизација официра. Незадовољство због давања привилегија професионалних старешина резервистима до чина капетана допринело је да се међу професионалним официрима створи покрет капетана који је из групе за одбрану еснафских интереса постепено прерастао у покрет политичке опозиције према режиму, у Покрет оружаних снага. Безизлазни колонијални рат постао је колевка Покрета оружаних снага, који се конституисао као лево крило унутар армије. Рат се могао окончати само ако се сруши фашистички режим, деколонизација је захтевала демократизацију. У тренутку пуча покрет је бројао око двеста официра.“¹¹⁴⁸ Да је режим окоштао и да не схвата промене у међународним односима па и своју позицију у њима, увиђали су многи високи официри, посебно они који су били главнокомандујући у војним операцијама у португалским колонијама или на челу њихових војних управа. „У фебруару 1974., Антонио де Спинола (Spínola), други официр у рангу командовања португалске армије и некадашњи командант

¹¹⁴⁵ S., P., Hantington, *Treći talas – demokratizacija na kraju 20. veka* (sa engleskog preveo, I., Radosavljević), Stubovi kulture, Beograd, 2004, str. 11-12

¹¹⁴⁶ G., O'Donnell, P., Schmitter, L., Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p.6

¹¹⁴⁷ У тренутку војног удара, Гвинеја-Бисао је већ прогласила своју независност и републикански облик владавине, а уз то је ишло и признавање од стране Уједињених нација и преко 70 држава света.

¹¹⁴⁸ D., Popović, *Revolucija crvenih karanfila – Plima i oseka revolucije u Portugalu*, Izdavački centar Komunist, Beograd, 1976, str. 16

португалских војних снага у Гвинеји-Бисао, објавио је „Португал и будућност“, књигу којом критикује владину афричку политику. Публикација ове књиге, која је брзо била забрањена, била је јавни доказ да режим не може да рачуна на неупитну лојалност армије. Каетанов покушај да дисциплинује армију озбиљно му се обио о главу, када су два највиша рангирана генерала, одбила да јавно подрже колонијалну политику режима. Спинола и његов непосредно претпостављени, генерал Коста Гомес (Gomes) били су смењени, али то је било прекасно.¹¹⁴⁹ Непуна два месеца после доћи ће до војног удара, чији окидач није била тежња за успостављање демократских односа у друштву, већ стремљење да се оконча округли рат спржене земље у колонијама. Иза Спинолине жеље да се свргне режим, што је и спроведено у дело, крила се другачија али не толико енормно различита политика, у односу на афричке поседе Португала. „Спинола је међутим намеравао да тзв. дезангажовање из Африке изврши постепено. Павећи разлику између самоопредељења и независности, он се, у основи, залагао за неоколонијалистичко решење којем би се португалски колонијално царство сачувало у облику Лузитанске федерације. Сам Португал је имао негативан платни биланс са иностранством, док је монетарно подручје португалског ескуда показивало лак позитивни биланс, захваљујући пре свега приходима из Анголе. Политичку деколонизацију требало је тако спровести, да се економска експлоатација настави. Овакве генералове концепције, биле су врло блиске напредним групама португалског крупног капитала којима је сметао Каетанов реакционарни режим. Спинола је био њихов војно–политички представник. Покрет оружаних снага определио се за Спинолу са устежањем и не баш радо; преовладала је, ипак његова популарност у земљи и иностранству. То је требало да допринесе успеху војног удара.“¹¹⁵⁰ Успешност извршеног војног удара, као последицу је имала да је Покрет оружаних снага образовао Хунту националног спаса од шест чланова, на челу са поменутиим генералом Спинолом. Револуција захтева брзину, а војна хунта је тако и деловала у виду смењивања или пензионисања највиших званичника војске. Програм хунте најављивао је образовање привремене владе као и амнестију за низ категорија становништва. За првог председника испоставиће се, са привременим мандатом, двадесетак дана по извршеном удару, изабран је Спинола. По његовом избору образована је и привремена Влада, са главним задатком да управља земљом до првих слободних избора. Влада је била шареноликог састава, одражавајући тренутну констелацију снага између различитих група у руководству Португала. У току прелазног раздобља образовано је шест привремених влада поводом чега је и Хантингтон указао, а састав овог колегијалног дела извршне власти, био је показатељ односа снага у државном врху. Први председник привремене Владе био је Аделино Карлос (Carlos), припадник десног центра, а његов кабинет је имао карактер коалиционог. Најважније политичке странке као што су: Социјалистичка партија, Социјалдемократска партија која је прво наступала под називом Народно-демократска партија, Комунистичка партија и Португалски демократски покрет биле су са својим представницима заступљене у првом привременом кабинету. Влада је свакако имала политичку тежину, не само по представљености главних странака у њој, већ пре свега због учешћа лидера тих странака као министара. Наиме, лидери комуниста, социјалиста и социјалдемократа, Куњал (Cunhal), Соареш (Soares) и Са Карнеиро (Sa Carneiro) постали су министри у Влади, с тим што је овај последњи фактички био човек

¹¹⁴⁹ S., Lloyd-Jones, *Portugal's history since 1974*, CPHRC Working Papers, Series 2, Number 1 (November 2001), p.2

¹¹⁵⁰ D., Popović, op.cit. str. 17

број два у Карлосовом кабинету. Прва Влада суочила се са поменутиим проблемом деколонијализације. Начелник Генералштаба Гомес који је рангиран као Хунтин човек број два, залагао се за мирно решење сукоба португалске војске са ослободилачким покретима у колонијама, а да коначно питање независности буде решено уз договор са матицом у Лисабону. Међутим, ослободилачки покрети у колонијама нису били спремни да и даље буду под патронатом колонијалних управитеља. Снаге левице и деснице другачије су виделе решавање битног државотворног питања Португала, односно деколонијализацију. Десница је била за формално ослобођење колонија и у њима формирање режима, који би и даље били под врстом политичког, али пре свега економског патроната Лисабона. Левица је била на супротним позицијама, а то је давање пуне независности колонијама. Председник Спинола је уз подршку тројице чланова Хунте националног спаса и премијера Карлоса био у ствари за стварање португалске варијанте комонвелта, по узору на британски али и неутралисање социјалиста и комуниста у институционалној арили. „Покушавајући да омете напредовање левице, Спинола је подстрекао премијера Палма Карлоса да затражи, прво већа овлашћења премијеру, друго, изборе за председника Републике и референдум за усвајање привременог устава – у року од три месеца и треће, одлагање парламентарних избора, предвиђених до 31. марта 1975. године, за 1976. годину. Смисао ових захтева био је да се промени и ојача положај председника Републике и да се власт пренесе у његове руке. Социјалистички лист Република их је квалификовао као контрареволуцију. Настала је конфузна ситуација. Влада није разматрала захтеве свог председника, него су они одмах упућени Државном савету састављеном од седам чланова политичке координационе комисије Покрета оружаних снага, седам чланова Хунте националног спаса и седам личност и које је сам Спинола изабрао у ово тело.“¹¹⁵¹ Иако је инспиратор ове акције био сам председник Спинола он је сачувао свој положај, а жртвован је премијер који за спровођење својих захтева није имао подршку левице - комуниста и социјалиста. Карлос је поднео оставку, заједно са представницима њему наклоњене Социјалдемократске странке. Иако је председник формално предлагао председника Владе, први избор Спиноле за новог премијера, министар одбране у привременој Влади потпуковник Мигуел (Miguel) није имао подршку Покрета оружаних снага, па је као компромисно решење предложен, па изабран на чело друге привремене Владе са проширеним овлашћењима премијера, представник леве фракције у Покрету оружаних снага, пуковник Васко Гонсалвес (Goncalves). Друга привремена Влада по министарским портфељима бројала је више припадника војске. Та Влада је значила по својој структури и именовањима које је вршила победу лево орјентисаних странака у односу на десницу. Други привремени кабинет водио је политику у смеру признавања независности португалских колонијалних посета Анголе и Мозанбика као независних држава, са прецизирањем датума када ће Португал то и званично учинити. Истомишљеници по схватању са претходним политичким естаблишментом да треба задржати доминацију над колонијама, нису се са оваквом политиком нове Владе мирили, и сукоб се називао у вези са све извеснијом државношћу и независношћу Мозанбика. Медији наклоњени Покрету оружаних снага или правилније његовој левој фракцији, јавност су упозоравали да конзервативне струје покушавају да задрже исте обрасце владавине и на унутрашњој и на спољнополитичкој сцени. На то је генерал Спинола одговарао да колико је опасна диктатура из времена Салазара и Каетана, још опаснија може да буде диктатура левице, односно приближавање Совјетском Савезу.

¹¹⁵¹ D., Popović, op.cit. str. 25

Као шеф државе залагао се што је у редовним политичким околностима сасвим логично за аполитичну армију, односно против политичке улоге Покрета оружаних снага. У том домену идеје привременог шефа државе су биле позитивне, али неоколонијалистичка идеја о стварању једне врсте португалског комонвелта је била нереална. Са данашње историјске дистанце за бржу демократизацију односа у Португалу и доношење устава могла би се оценити као добра акција конзервативних официра да се распусти Покрет оружаних снага, с обзиром да је успешним државним ударом из априла 1974. године Покрет испунио свој историјски задатак, и да треба политичарима препустити посао за који су професионално опредељени. Шеф државе је апеловао на окупљање «тихе већине» а у циљу да се минимизују припадници левице, као и да се изнуди проглашење ванредног стања и путем уставног државног удара преда сва власт у руке шефа државе. Председник Спинола био је за одржавање митинга у Лисабону септембра 1974. године са циљем да се изазову нереди, да онда прогласи ванредно стање а да му војска послужи као извођач радова. Међутим, није добио подршку ни војног врха, у лику начелника Генералштаба ни челништва Владе, односно председника Владе. То је био покушај контрареволуционарног пуча, чији је један од циљева био спречавање извесне независности Мозанбика. Задњег дана септембра 1974. године први председник Португала у прелазном периоду поднео је оставку а нови шеф државе постао је дојучерашњи начелник Генералштаба генерал Гомес. Хунта националног спаса остала је без припадника који су подржавали Спинолу. Премијер Гонсалес је образовао првог дана октобра 1974., трећу привремену Владу. У тој Влади биле су репрезентативне личности Покрета оружаних снага као на пример мајор Антунес који ће и у четвртој привременој Влади истог премијера партиципирати, али као министар спољних послова. Да је ова Влада била лево настројена у прилог говори чланство лидера комуниста Куњала и социјалиста Соареша. Трећи реконструисани Гонсалвесов кабинета суочио се са оружаном побуном 11. марта 1975., и антагонизмима између социјалиста и комуниста око слободе медија. Поменути неуспешни конзервативни противудар имао је за последицу, да Покрет оружаних снага само два дана касније институционализује Савет револуције као врховни законодавни орган,¹¹⁵² али и тело врховне извршне власти. Да је овај орган имао одлучујући утицај после извршене револуције у прелазном периоду ка демократији а посебно после 11. марта 1975., говори податак да је Савет револуције овластио премијера Гонсалвеса да реконструише свој кабинет. Четврта привремена Влада је била састављена од четири странке уз учешће војних представника. Наиме поред комуниста, социјалиста и народних демократа састав Владе је проширен Португалским демократским покретом на инсистирање комуниста, уз оштро противљење социјалиста.¹¹⁵³ За време ове Владе Савет Револуције је инсистирао да се између војно-политичких и грађанско-политичких структура тј. политичких партија пре почетка кампање за изборе за Уставотворну скупштину склопи политички договор. Предмет договора је био основа будућег највишег конституционог акта Португала и водеће улоге Покрета оружаних снага као „главног замајца“ револуције. Дванаест политичких партија а међу њима и све водеће, прихватиле су политичку платформу

¹¹⁵² Чланство Савета Револуције било је већински лево орјентисано, па не чуди што је прва седница овог тела упамћена по одлуци којом су национализоване банке и остале финансијске организације.

¹¹⁵³ „Констатујући да је његова владина коалиција – која се протеже од комуниста до центра – свакако најтежа коалиција у Европи, премијер Гонсалвес је приметио да политичке партије нису извукле поуке и нису научиле много из искуства прве републике, односно из раздобља пре војне диктатуре и Салазаровог режима.“ - D., Popović, op.cit. str. 52

Покрета, две недеље пред прве слободне изборе у Португалу. „Тај споразум је утврдио прелазни период и успостављање потпуне демократије у року од три до пет година. Тим политичким договором, утврђена су уставна начела којима се институционализује улога Покрета оружаних снага у португалској политици и држави. Политичке партије прихватиле су Савет Револуције као центар политичког одлучивања у прелазном периоду ... Официри су прокламовали да предстојећи избори за Уставотворну скупштину имају ограничен значај и да ће мало утицати на непосредни развој земље.“¹¹⁵⁴ Међутим, избори су утицали на будућност Португала, а у вези са изградом највишег општег правног акта. Тако су се поводом позиције Уставотворне скупштине, искристалисала два мишљења. Сматрано је да Уставотворна скупштина треба да има један (и то најважнији) задатак да донесе нови Устав, а да Влада не буде политички одговорна тој скупштини. Друга опција је предвиђала да Уставотворна скупштина има карактер и редовног парламента коме Влада одговара и чија је функција пре свега законодавна, а с обзиром на назив-Уставотворна скупштина, и усвајање новог Устава. Први наум је био усмерен на одлагање формирања Владе у парламенту до момента док се не усвоји Устав и не спроведу нови избори. Такав развој догађаја исходило би пролонгирање мандата привремене Владе. „Избори за португалску Уставотворну скупштину одржани су као што је предвиђено 25. априла 1975. године. У њима су на нивоу целе земље, странка левог центра, странка десног центра и конзервативна странка, које су све биле за процедуралну демократију, добиле 72 процента гласова. Године 1976. у првим слободним парламентарним изборима од 20-их година овог века (XX век-напомена М.Р.), те исте три странке добиле су 75 процената гласова и 222 од укупно 263 места у скупштини. Кључна аналитичка тачка у вези са привремним владама је у томе што, после дужег ауторитарног периода, групе које су срушиле недемократски режим и које формирају привремену владу, могу увек истаћи како су оне те које легитимно заступају жеље и потребе народа. Готово је немогуће проверити или оспорити такав њихов захтев без одржавања избора. Избори, наиме стварају нове демократске снаге које за себе траже исто овакво право. Монополистичким захтевима лидера у привременој влади на тај начин супростављају се супротни захтеви, а значајан део новоствореног политичког простора заузимају актери који се стварају кроз демократске процедуре. Одржавање избора не значи да је борба око демократског или недемократског правца транзиције окончана. У веома флуидном окружењу, што је био случај у Португалији 1974. и 1975. године, слободни избори значили су само да је отворена могућност демократског дијалога и да су створени извори демократске моћи који се могу такмичити са дијалогом и изворима моћи који се повезују са привременом владом.“¹¹⁵⁵ Ова констатација Линца (Linc) и Степана (Stepan) о првим слободним изборима у Португалу одржаним 1975. године је тачна, али они нису отворили врата пуној демократији у овој земљи. Странке леве оријентације, социјалисти и комунисти у Уставотворној скупштини имали су апсолутну већину, но то није довело до формирања кабинета која ће изражавати у потпуности ставове ових партија јер су се оне међусобно сукобљавале. Конфликти нису били само вербалног карактера, и они су довели до организовања на политичкој основи Покрета оружаних снага. Тај нови вид организовања био је политичка акција стварања јединствених ванпартијских основних организација народа „као заметка нове народне власти на коју би се револуционарни војни покрет

¹¹⁵⁴ D., Popović, Ibid, str. 53

¹¹⁵⁵ H., Linc, A., Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija* (preveo, Đ., Krstić,) Filip Višnjić, Beograd, 1998, str. 150-151

могао ослонити у борби за директну социјалистичку демократију. Комунисти су подржали ову политичку акцију Скупштине Покрета оружаних снага. Социјалисти и народни демократи су се одмах успротивили истичући да ове одлуке заобилазе партије као носиоце народне воље, да одузимају сваки смисао изборима и Уставотворној скупштини, да Покрет оружаних снага жели да ликвидира перспективу плуралистичке парламентарне демократије као будућег државног и политичког облика поругалског социјализма.¹¹⁵⁶ Оваква реакција две највеће странке социјалиста и народних демократа повукла је њихове будуће потезе а то је излазак из Владе. За тежњу ка совјетском типу комунизма и организацију извршене власти по совјетском уставном образцу, Комунистичка партија Поругала оптуживана је како од западних медија и њихових влада, тако и од Социјалистичке партије Португала. У таквим политичким сукобима Покрет оружаних снага, као специфичан орган по извршеној револуцији био је уздрман и доведена је у питање његова политичка хомогеност. „Одлуком од 26. јула 1975. године да се створи војни тријумвират, састављен од три генерала: Гомеса, председника Републике, Гонсалвеса, председника Владе и Карваља, команданта Копкона¹¹⁵⁷, избором личности које су у њој престављале три главне политичке тенденције, Скупштина Покрета оружаних снага покушала је да спасе своје јединство и власт. Представник умерених, шеф државе Гомес, изјавио је да је раније готово цео народ био са револуцијом док данас треба признати да то није случај.“¹¹⁵⁸ Дакле, иако су одржани избори за Уставотворну скупштину у којој су странке које су биле наклоњене западном политичком моделу имале неспорну већину, показало се оно што су водећи официри који су извели револуцију тврдили, а то је да ти избори неће имати толиког значаја на политичке прилике у смислу давања права победницима да формирају Владу. Настављено је са праксом образовања привремених влада. Тако је премијер Гонсалвес после повлачења две најјаче странке из Владе које су уједно биле и победнице избора, формирао пету привремену Владу у којој су главни фактор били официри, а грађански део политичког естаблишмента био је представљен независним експертима. У прелазном периоду од две године до расписивања првих слободних председничких избора политичка стабилност није била карактеристика извршне власти у Португалу. Тако ће из Владе бити екскомунициран министар иностраних послова мајор Мело Антунес (Antunes) јер је, уочи формирања кабинета у Савету Револуције оформио своју деветочлану фракцију, која је објавила и политичку платформу, такозвани „Документ деветорице“. Значај ове платформе чији је идејни творац био Антунес је у томе, што је он на неки начин прорекао политичку будућност Португала. У документу изражене су идеје политичког плурализма са партијама које су активни учесници у њему, затим противљење моделу социјалистичког друштва источноевропског типа и против модела социјалдемократских друштава у мањим земљама западне Европе, те пружање руке сарадње, према трећем свету укључујући ту и бивше португалске колоније. Војни тријумвират је прогласио овакав документ забрањеним, а деветорицу официра искључио из чланства у Савету Револуције. На површину су изронили војни плурализми. Документ је имао значаја јер је створио између осталог раздор у левом политичком спектру, с обзиром да је подржаван од социјалиста и ултра левице, а оспораван од стране комуниста. Ови подаци нам много говоре колико је борба за власт у

¹¹⁵⁶ D., Popović, op.cit. str. 56-57

¹¹⁵⁷ Капкон је био једна од специјалних оружаних јединица португалске армије, посебно безбедносно значајна у периоду после извршеног државног удара 1974.

¹¹⁵⁸ D., Popović, op.cit. str. 60

транзиционом периоду ка демократији оштра, немилосрдна и како се брзо склапају, а још брже расформирају политичкоинтересне коалиције. Управо једна таква интересна коалиција био је Јединствени револуционарни фронт, кога су чиниле ултра левичарске групе и Комунистичка партија. Овај Фронт је између осталог настао и због политичког престројавања пред председничке изборе, са намером да та врста левице ојача и да уједно буде подршка Влади премијера Гонсалвеса. Комунистичка партија као странка која је ушла у институције прелазног постауторитарног политичког система, била је прагматична увиђајући да је премијер Гонсалвес изгубио подршку две најјаче паратије, социјалиста и народних демократа, па да ће даљим подржавањем ове политичке личности и сама изгубити битку. С тога су комунисти ускратили подршку премијеру, а он је поднео оставку. За председника последње привремене Владе именован је Хосе Пињеиро де Азеведо (Azevedo). Ово је био корак ближе, будућем освајању власти на изборима и формирању прве тзв. конституционалне Владе, под председништвом генералног секретара Социјалистичке партије Португала Марија Соареша. Но пре тога, под мандатом последње шесте привремене Владе, десили су се значајни догађаји који ће Португал везати за западни модел демократије, и установити полупредседнички систем организације извршне власти. Између осталог Гонсалвесова оставка је последица његовог одбијања да прихвати резултате избора за Уставотворну скупштину, на основу којих су социјалисти политички ојачали па су тражили еквивалент томе и у Влади, а у Савету Револуције Мелова деветочлана група је то подржала. Секташтво у војсци довело је до покушаја да се пошто пото, од одређених група наметне јединство у војним круговима, али под вођством ултра левичарских формација. Они су и формирали илегалну организацију под називом „Уједињени војници победиће“, а својим деловањем уствари од себе су одбијали умерене политичаре и војнике. У Лисабону су одржане средином новембра масовне демонстрације комуниста и ултра левичара, против Владе адмирала Азеведа. Да привремена Влада није била кључни играч на трусној португалској сцени, говори податак да је Влада на овакве протесте одговорила обуставом свих својих активности установљавајући неку врсту штрајка који је значио притисак на шефа државе и Савет Револуције да јој се обезбеди подршка војске. Савет Револуције „као васпитач у обданишту“ укорио је Владу, а непослушне генерале наклоњене ултра левичарима сменио. У Лисабону 25. новембра 1975., покушан је нови државни удар, који су извеле падобранске трупе зауевши три ваздухопловене базе у околини главног града и команду ратног ваздухопловства. У спечавању овог државног удара главну реч имали су официри који су током Револуције црвених каранфила као војни стручњаци били на дистанци од политике и њих је предводио потпуковник, у том моменту, председник Државне телевизије, Рамалхо Еанеш (Eanes). Реч је о будућем првом председнику демократског Португала. Све запоседнуте војне тачке, од стране војних оперативаца под вођством Еанеша су ослобођене. Овакав развој догађаја утабао је пут рашчишћавању у редовима португалске војске, које се свело на отпуштање из активне војне службе или смењивање са положаја официра, који су били наклоњени комунистима и другим ултра левичарским снагама. За политичку историју Португала 25. новембар 1975. године је значајан, јер је на површину избацио нову личност која ће доминирати као шеф државе политичком сценом Португала наредних 10 година, а реч је о поменутом потпуковнику Еанешу. У складу са договором Покрета оружаних снага и водећих партија, требало је да први демократски изабран председник буде из редова војске. На председничким изборима одржаним следеће 1976. године три водећа кандидата за председника Републике била су војна лица, а победу већ у првом

кругу извојевао је Еанеш¹¹⁵⁹. Тако је на почетку живота нове III Португалске Републике, као што је то било и у предходној, шеф државе био војно лице.

IV.5. Политички живот Португала после доношења Устава из 1976. године – политичка пракса и примена португалског основног закона

После скоро полувековне ауторитарне владавине Салазар-Каетановог режима Португал је 25. априла 1974. године добио нову путању свог историјског развоја и она је била усмерена, видећемо, ка демократизацији односа у португалском друштву. Почев од тог датума, до данас и летимичан поглед на полупредседнички систем у Португалу, указује на тежњу ка политичкој стабилности. Од 1976. године када су одржани први председнички избори са својством слободних и општих до 2016. године, функцију шефа државе у Португалу вршило је пет председника. Период после 1976. године има два временска интервала који представљају нижи и виши степеник ка успостављању демократског политичког система. Временско раздобље од 1976. – 1982., је први период у демократизацији Португала када је и донет Устав, две године по успешном завршеној револуцији. Устав усвојен у једној „милитаризованој“ атмосфери, имао је и ауторитарне елементе. Синоном за постојање „недемократске институционалне супстанце“ је постојање Савета Револуције једног војнополитичког органа са широким опсегом овлашћења. С једне стране то је и разумљиво, јер су војни кругови оличени у Покрету оружаних снага, извели револуцију и желели су да имају доминантан утицај у постреволуционарној политичкој ацени Португала. Почетак другог периода везује се за 1982. – годину конституционе ревизије, када је као што је напоменуто укинута Савет револуције и редукована овлашћења председника. Председник је том ревизијом добио право да председава Државним саветом. „Али нови савет је чисто саветодавно тело, овлашћења у одбрамбеној политици која је стекао Савет Револуције, трансферисана су Влади и Врховно Савету за Националну Одбрану. Коначно, овлашћење да суспендује регионалне владе пренето је са председника на Владу.“¹¹⁶⁰ Португалска транзиција није само најављивала нове демократизационе процесе, „већ је такође наговештавала оно што ће постати веома значајна институционална одлика трећег таласа: полупредседнички систем.“¹¹⁶¹ Као што за полупредседнички систем постоје неслагања у којим земљама је успостављен, тако је и ситуација у Португалу слична. Наиме, не постоји подударност мишљења у ком интервалу од поменутога два је инаугурисан полупредседнички режим, односно да ли се може говорити о две фазе овог система власти у Португалу, па чак да ли

¹¹⁵⁹ Противкандидати за шефа државе на првим слободним председничким изборима одржаним 27. јуна 1976, Рамалху Еанешу, били су бригадни генерал и челна личност Покрета оружаних снага који је извршио државни удар од 25. априла 1974, Отело де Карваљо (Carvalho) и дотадашњи премијер б. привремене Владе, адмирал Жозе де Азеведо (Azevedo). Убедљива победа Рамалха Еанеша може се оправдати подршком коју је добио од снага центра и на левици од стране Социјалистичке странке и на десници од стране Социјалдемократске партије и Народне партије (Социјалдемократског центра). Еанешова победа у првом кругу последица је његове задобијене популарности због спречавања да у прелазном двогодишњем периоду преовладају радикални војни кругови који су тежили да се Португал, поново запути ауторитарним путем у политичку будућност.

¹¹⁶⁰ М., Soberg Shugart, J., M., Carey, *Presidents and Assemblies*, op.cit.p.65

¹¹⁶¹ С., Jalali, *The President is Not a Passenger: Portugal's Evolving Semi – Presidentialism*, in: *Semi – Presidentialism and Democracy*, (R., Elgie, S., Moestrup, Yu-Shan Wu, eds.), Palgrave Macmillan, London – New York, 2011, p. 157

је у Португалу, успостављен овај конституционални модел организације извршне власти? Мишљења смо, да је узимајући у обзир два најутицајнија теоријска правца чији су предмет проучавања функционисање полупредседничких система, дакле Дивержеов и минималистички концепт Роберта Елција, у Португалу од 1976. године политички заживео овај трећи тип организације извршне власти. Наравно, разлике између два временска раздобља, првог од 1976. до 1982., и другог (од 1982), које траје до данас, постоје у овлашћењима председника државе која су у првом периоду била шира а после уставне ревизије из 1982., прерогативи председника су сужени. Сматра се да је поменутом првом значајном уставном ревизијом из 1982., дошло до редуцирања председничких овлашћења до оног степена који је нешто виши, него што су типична овлашћења шефа државе у класичном парламентарном систему. Да би се полупредседнички систем додатно критиковао у португалској теорији се наводи да је реч о „слабом и сиромашно ригорозном концепту“¹¹⁶², односно да се португалски полупредседнички режим парламентаризује. Након промене Устава, председник Еанеш је изјавио да „нови документ не само што редукује његова овлашћења, већ чини тежим да се објасни ко је за шта одговоран.“¹¹⁶³ „У ствари Еанешово незадовољство је разумљиво, јер је верзија Устава из 1982., више јасна него она из 1976., у односу на овлашћења председника и кабинета. Недвосмислено је да су редуцирана овлашћења председника – практично елиминисана су легислативна овлашћења – у складу с тим, обогатена су овлашћења кабинета. То не значи да је председник потпуно неефективан. На пример, 1985., Еанеш је био у прилици да прети распуштањем парламента и да присили премијера Марија Соареша да се уздржи од сталног прекомпоновања кабинета, и да учини уступке члановима своје коалиционе Владе.“¹¹⁶⁴ У политичком животу, ипак шеф државе није сведен искључиво на церемонијалну фигуру. Поставља се питање, због чега је у Португалу усвојен образац организације власти, унеколико сличан оном који је успостављен у Француској Уставом из 1958? Једно од објашњења указује да је избор полупредседничког система извршен да би се створио институционални оквир способан да издржи потенцијалне кризе¹¹⁶⁵ где непосредно изабрани председник служи као „сигурносни вентил за ситуације где Влада и легислатура нису довољно успешне“ да се суочавају са невољама друштва и кризама у функционисању уставног система. Међутим, усвајање полупредседничког модела могло би да се посматра као стицај околности и понуђених институционалних решења у политички и безбедносно нестабилном двогодишњем периоду после свргавања ауторитарног режима, уз неспорну чињеницу, да је део војних кругова извршио државни удар у намери да прекине неуспешне ратове које је Португал водио у својим афричким колонијама и да војницима, није била првенствена намера да се уведе вишепартијска демократија. Део Покрета оружаних снага који је учествовао у војном преврату, желео је да се Португалом и даље управља ауторитарно, овог пута од стране војних структура. Међутим, у теорији не увек помињан успешно извршен противудар у новембру 1975., је учврстио темеље либералдемократског режима. У том контексту, може се посматрати усвајање полупредседничког система у овој иберијској држави. Пре извршеног контра

¹¹⁶² Више о томе: А., de Araújo, *El Presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal*, in: *El Sistema Político de Portugal* (В., Gómez, А., Barreto, P., Magalhães, eds.) Portugal, Madrid: Siglo XXI, pp.87-88

¹¹⁶³ Т., С., Bruneau, А., Macleod, *Politics in contemporary Portugal: parties and the consolidation of democracy*, Boulder, Colo, L., Rienner Publishers, 1986, p. 129

¹¹⁶⁴ М., Soberg Shugart, J., М., Carey, *Presidents and Assemblies*, Ibid, p.65

¹¹⁶⁵ С., Jalali, op.cit.p. 158

удара радикализација португалске револуције после марта 1975., довела је до првог споразума између Покрета оружаних снага и већ оформљених политичких партија. Тај споразум из априла 1975., се другачије назива: „Платформа о конституционалном договору између Покрета оружаних снага и доминирајућих партија“. Суштина споразума огледала се у установљавању индиректног избора председника од стране проширеног изборног колегијума које би се састојао од скупштине Покрета, укључујући ту и војни Савет Револуције, али и посланика Уставотворне скупштине. Како је онда дошло до усвајања решења, да ипак избор председника буде непосредан? С обзиром да је радикално крило које је било једно од „војних извођача“ револуције у међувремену ослабило, долази до уговарања новог Пакта у фебруару 1976., између Покрета оружаних снага и политичких партија. Тај политички уговор садржао је безусловну клаузулу да први председник који би био изабран, буде војно лице а да првобитно проицирана овлашћења шефа државе, без обзира на директност његовог избора буду редуцирана. Ово нам помаже да објаснимо, због чега је дошло до напуштања посредног избора председника. Непосредан избор шефа државе био је веома важан да се легитимизује једна врста војног старатељства над политичким системом, пошто је у контра удару из 1975. године, дошло до губитка револуционарног легитимитета. Представници политичких партија имали су интереса да португалска армија буде укључена у институционални механизам, како би се политички систем довео до тачке, у којој се може констатовати да је он на стабилним ногама. Дакле, полупредседнички систем је с тога, директни резултат португалског прелазног периода ка демократији. Институција шефа државе у тек рођеном уставном систему, замишљена је као она која помаже процес демократске консолидације. Међутим, та консолидација је била постепена и није била неспорна јер је војска желела да задржи доминацију у политичком животу и институцијама система. За председника је 1976. године изабран пуковник Рамалхо Еанеш. Показаће се у два мандата која је Еанеш обављао од 1976. – 1986., да овај војник и политичар није успео да буде (без обзира на значајна овлашћења) оно што је Шарл де Гол био у Француској. Наиме, де Гол је такође дошао на власт у релативно сличним околностима, када се Француска суочавала са неуспешном колонијалном политиком и алжирском кризом. Међутим, ту сличности, углавном и престају, јер је де Гол у Француској спречио преливање државног удара из Алжира у Француску, за разлику од Еанеша који је био кључна личност и у извођењу контра удара 1975., када је дошло до даље пацификације политичких односа у Португалу. Де Гол је успео да се наметне као власт изнад партија, али с друге стране у периоду од десет година његовог председништва деголистичка партија је постала најјача политичка снага у земљи, управо због популарности коју је де Гол имао. Еанеш је такође био личност ван партија али није успео током свог мандата, да учини оно што је пошло за руком де Голу, да странка која њега подржава буде доминирајућа у политичком рингу. Пре првих одржаних председничких избора, одиграли су се први парламентарни избори на двогодишњицу Револуције црвених каранфила, 25. априла 1976. године, у којој је донет нов и данас важећи Устав. На одмеравању снага за први сазив Скупштине Републике, Социјалистичка партија је освојила највише гласова, али то није била апсолутна већина. Такав резултат биће последица, многих легислативних избора у овој држави да дана данашњег. Социјалисти су с обзиром на постизбрну реалност били приморани да траже партнера за формирање скупштинске већине и састављање Владе. Међутим, пошто није пронађен коалициони партнер, прво је формирана мањинска Влада премијера Соареша која се одржала до јануара 1978. По изгласавању неповерења овој Влади, социјалисти су

постизборног савезника пронашли у Социјалдемократском центру – Народној партији. То је била за португалску јавност неочекивана политичка комбинаторика. Разлог је што је тада највише десно орјентисани Социјалдемократски центар, од релевантних странака постреволуционарног Португала једини гласао против Устава у Уставотворној скупштини. Ова странка је била против одредби Устава, које су имале изразито леви односно социјалистички предзнак.¹¹⁶⁶ Коалициона Влада социјалиста и Социјалдемократског центра је формирана крајем јануара 1978. Од почетка, други Соарешов кабинет је био оптерећен идеолошким и програмским разликама између две партије које су га чиниле. Унутар коалиције Социјалдемократски центар је перманентно инсистирао на убрзанијим реформама у пољопривреди, испостављајући различите захтеве у том правцу према надлежном министру Луису Саиасу (Saias). Одбијање министра да се повинује жељама десничарског коалиционог партнера, водило је њиховом захтеву да овај јавни функционер буде смењен. Социјалисти су то одбили. Стога су министри Социјалдемократског центра непуне пола године по уласку у Владу, колективно је напустили. „Желели су да дају прилику Соарешу да реконструише кабинет. У таквој ситуацији председник Еанеш је сменио Владу. У одговору на Еанешов потез, Соареш је одбио да води Владу са привременим капацитетом. Еанеш није расписао превремене изборе, већ се одлучио за политички улог у независне личности са задатком да формирају Владу. Тако је између 1978., и 1979., дошло до формирања три „председничка кабинета“ и поред снажног противљења главних парламентарних партија.¹¹⁶⁷ У свом првом мандату Еанеш је за правом дисолуције посегао 1979. године, што је испословало знатно стабилнију Владу, него што је био случај са претходних пет кабинета изабраних за време мандата првог сазива законодавног тела. У теорији се наводи да први шеф државе у Португалу на основу Устава из 1976., није увек користио своја овлашћења да допринесе стабилности политичког система. Ипак не може се занемарити допринос Еанеша успостављењу консензуса, између војске и демократског режима у настајању. У периоду његовог мандата, дошло је до даљег учвршћења политичке позиције две најзначајније партије и тадашње и садашње политичке сцене Португала. Реч је о партији леве орјентације – Социјалистичка партија Португала, основане 1973., у Немачкој под неспорним лидерством Марија Соареша (Soares), првог председника Владе по доношењу Устава из 1976., а касније и другог шефа државе, као и партије десног политичког спектра (иако на то не указује њен назив) Социјалдемократске партије Португала, чији је оснивач био Франциско де Са Карнеиро, касније и председник коалиционе Владе формиране јануара 1980. године. „Социјалдемократска партија је основана 1974., као Народна демократска партија. Као и друге политичке странке, Народна демократска партија декларисала се као социјалистичка партија и тада је била веома критична према капиталистичком систему, позивајући на национализацију кључних грана индустрије. Партија је 1976., променила име у Социјалдемократска странка, а касних седамдесетих година постало је јасно да странка није посвећена социјалистичким идејама. Социјалдемократска странка има прилично флуидну идеологију, и као резултат тога је

¹¹⁶⁶ Треба нагласити да је Социјалдемократски центар на првим парламентарним изборима на основу Устава из 1976., освојио 42 мандата у Скупштини Републике (која је тада бројала 263 посланика) што је велики успех у односу резултат од 16 мандата у сазиву из 1975 (који је бројао 250 посланика). Социјалдемократски центар је био највећи добитник избора 1976. године.

¹¹⁶⁷ J., M., Magone, *Portugal: The Rationale of Democratic Regime Building*, in: *Coalition Governments in Western Europe* (W., C., Müller, K., Strøm), Oxford University Press, New York, 2000, p.551

њено прихватање широког спектра различитих политика. Странка је, међутим, била прилично доследна у подржавању више либералне економске политике и била је велика подршка чланству Португала у Европској унији.¹¹⁶⁸ У Са Карнеировој коалиционој Влади учествовала је партија названа Социјалдемократски центар, данас под називом Народна партија, такође странка конзервативне политичке провинијенције. „Ова се странка званично описује као центристичка а у ствари она је највише конзервативна од главних странака у Португалу. Странка се залаже за хришћанскодемократске вредности и позива на смањење пореских стопа. Партија се од 80-их година препознаје по изразито националном предзнаку и била је противна даљим европским интеграцијама.“¹¹⁶⁹ Поред ове три странке,¹¹⁷⁰ не само у току Еанешовог мандата већ и за време председниковања остала три шефа државе, на парламентарним изборима је учествовала некад по броју гласова трећа односно четврта снага политичке сцене - Португалска Комунистичка партија,¹¹⁷¹ која је имала једно време и карактер антисистемске странке.

После завршетка другог Еанешовог мандата наредни председник је изабран из грађанских кругова. То је био вођа социјалиста, поменути Марио Соареш. Његов први мандат карактерише се као „очигледно кооперативан став према Влади и који је изнад политике и партија намењен да обезбеди реизбор.“¹¹⁷² Изгледа да се Соареш у првом мандату морао тако понашати јер је његова изборна победа 1986. била „танка.“¹¹⁷³ Већ

¹¹⁶⁸ A., Siaroff, *Comparative European Party systems – an analysis of parliamentary elections since 1945*, - Portugal, Garland Publishing, Inc. New York and London, 2000, p. 383

¹¹⁶⁹ Ibid, p. 383

¹¹⁷⁰ Почев од 1999, када је формиран Леви блок (уједињавање изразито левичарских покрета и партија: Народно-демократске уније, Револуционарне социјалистичке партије и Политике XXI) ова јединствена партија има статус парламентарне. – *What is the Left Bloc?* Published on Esquerda (www.esquerda.net) 6.11.2015

¹¹⁷¹ Комунистичка партија је део Уједињене демократске коалиције која је формирана од стране ове партије и Еколошке партије – Зелени, пред републичке и европске изборе 1987. када је ова коалиција постигла и најбољи резултат. Комунисти су водећа снага ове изборне и политичко-програмске коалиције, али су и зелени такође парламентарна странка. Комунистичка партија је најстарија партија у Португалу, основана још у току I Републике, 1921. године. Комунисти су сем првих парламентарних избора 1976, увек наступали у предизборним савезима, прво у оквиру Уједињене народне алијансе као стуб коалиције – прва по снази политичка партија.

¹¹⁷² Тај кооперативан став о коме пише португалска ауторка Маритереза Фраин (Frain) је резултат мирне кохабитације између председника Соареша и премијера Силве. „Током прве године првог мандата Соареша, и он и Кавако Силва су нашли обострани интерес да се развију позитивни радни односи. Тај својеврсни споразум је био у веома чудним околностима. Наиме Кавако Силва је човек који је распустио владајућу коалицију у којој је Соареш био премијер, изазвао превремене изборе, нанео изборни пораз Социјалистичкој партији, подржао Фреитас Амарала на председничким изборима који је имао велике шансе да победи Соареша у првом кругу председничких избора. У жељи да несметано влада у Португалу, Соареш је био у стању да превазиђе ове разлике из прошлости. С обзиром на институционалну герилу која је постојала под бившим председницима, Соареш је намеравао да побољша своју улогу „арбитра“ модератора и да буде заступник консензуса у актуелној политичкој ситуацији. И ако мањинске владе имају тенденцију да буду слабе, Соареш је био вољан да пусти и такве владе да владају. Без обзира на свој положај шефа државе није желео да буде крив за подстицање борби за власт.“ – М., Frain, *Relacoes entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995*, Analise Social, 4/1995, p. 656-657

¹¹⁷³ Марио Соареш је био губитник првог круга председничких избора одржаних 1986., освојивши 25% гласова наспрам 46% колико је добио некадашњи вице-премијер Фреитас до Амарал, лидер Народне партије (уз подршку конзервативне Социјалдемократске партије). Други круг је као победника на површину избацио Соареша са нешто више од 51% гласова, који је у међувремену добио подршку осталих левичарских партија, али и одлазећег председника Републике и његове Партије демократске обнове. - www.eleicoes.cne.pt, приступ, 5.1.2016; Од 9 председничких избора у Португалу у периоду од 1976. до 2016., само су избори из 1986., имали два изборна круга.

први мандат другог демократског председника Португала, обележен је кохабитацијом¹¹⁷⁴ са премијером из редова социјалдемократа – Анибалом Кавако Силвом (Silva). У таквим околностима Соареш није био у могућности да доминира егзекутивом с обзиром да Влада има значајна ефективна овлашћења. Соареш је у другом мандату био сигурнији у председничкој владавини, с обзиром на изузетну победу у првом кругу председничких избора.¹¹⁷⁵ Без обзира на то, он се суочио са наставком политичког сустанарства са лидером социјалдемократа и премијером Силвом који је тада био на челу прве једнопартијске Владе, коју је формирала Социјалдемократска партија. Та друга „кохабитација између председника Марио Соареша и премијера Кавако Силве, показала је колико може да буде важан председников вето. Соареш га је користио као *ex post* механизам да утиче на политичке иницијативе Кавако Силве ... Национално бирачко тело гласа за два политичка агента – председника Републике и Скупштину Републике, и оба имају институционална средства потребна да одговоре на захтева својих политичких принципала, иако у различитим степену. Да ли је ова особина португалске демократије створила одређене проблеме представљања за португалске бираче? Тај проблем је свакако постојао 80-их година, када је у једном периоду председник Рамалхо Еанеш показао претерану наметљивост у парламентарној политици. Није изненађујуће што су нека овлашћења председника смањена 1982., уставном ревизијом. Међутим од тада није било значајних захтева за редуцирање председничких овлашћења. Осим тога, функција председника је остала престижна и примамљива. У овом смислу, могуће је рећи да изгледа да су португалски бирачи задовољни својим конкурентским али неједнаким политичким заступницима.“¹¹⁷⁶

Борба за престижну функцију шефа државе одиграла, се пред председничке изборе 1996. године када се донедавни премијер Анибал Силва испред социјалдемократа и Народне партије кандидовао за председника. Изгледа да су португалски бирачи били уморни гледања поново истог лица премијера (кроз три мандата) у лику државног поглавара. Изборна утакмица само са два играча донела је победу, (некадашњем кандидату за премијера на изборима 1991., испред социјалиста када је поражен од Анибала Кавако Силве,) Жоржу Сампају. Трећи председник Португала Жорж Сампајо

¹¹⁷⁴ „Кохабитација је била и још увек јесте скоро континуирани фактор португалског политичког и институционалног живота, есенцијално због изборног елемента. Прво се одржавају парламентарни избори, а онда председнички, па стога председник не може да утиче на парламентарну већину профитирајући од такозваног ефекта меденог месеца. Изборни резултати су на неки начин независни (супротно од онога што се дешава у Француској) и због различитих календара (у ствари мандати председника и премијера, боље речено парламента су различити тј. 2 мандата по 5 година и мандат од 4 године)“ - G., Passarelli, *The Government in two semi-presidential systems: France and Portugal in comparative perspective*, working paper, 21st World Congress of Political Science, IPSA-AISP, July 12-16, 2009, Santiago, Chile, pp. 5-6. Кад је Ђанлука Пасарели презентирао овај рад (2009 година) тада је на португалској политичкој сцени била актуелна кохабитација у првом мандату четвртог демократског председника ове земље социјалдемократа Силве и премијера, социјалисте Сократеша.

¹¹⁷⁵ Марио Соареш је на председничким изборима 1991., у демократском Португалу, до сада остварио највећи проценат подршке од 70% изашлих бирача у првом кругу. Тако је овај политичар за сада једини председник Португала који је свој први мандат изборио у другом кругу 1986., а освојио најбољи изборни резултат поменуте 1991. Он је и једини бивши председник, који је искористио уставно право да после два консекутивна мандата, сачека истек мандата свог наследника Сампаја (и партијског колеге) и кандидује се 2006., за шефа државе али заврши на неславном 3. месту у првом кругу, са освојених 14% гласова

¹¹⁷⁶ O., Amorim-Neto, *Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under President's Watchful Eyes in: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (K., Strøm, W., C., Müller, T., Bergman, eds.), Oxford University Press, Oxford, New York, 2006, pp. 569-570

(Samraio) дошао је такође са челних позиција Социјалистичке партије, али не као њен лидер већ у моменту избора са позиције градоначелника Лисабона. Његова владавина од 1996. до 2006., указује на разлике између португалског и француског искуства са полупредседничким системом. Знатан временски интервал током његовог мандата (од 1996. до 2002.) карактерише поклапање председничке и парламентарне већине с обзиром да је и премијер био социјалиста. Међутим Сампајо се није налазио на челу Социјалистичке партије у моменту избора за шефа државе. Овом португалском политичару није пошло за руком, да по други пут буде изабран за генералног секретара социјалиста, пред парламентарне изборе, па је после победе на изборима за Скупштину Републике, с обзиром на победничко прво место, за премијера изабран (уз номинацију од стране шефа државе) у том тренутку, генерални секретар Социјалистичке партије Антонио Гутереш, окончавајући тако десетогодишње премијерство Кавако Силве. Сампајова победа на председничким изборима у значајној је мери последица тријумфа социјалиста на легислативним изборима 1995. године. С тога Сампајо није могао да буде, што је и за очекивати, против своје партије и њеног вође који се показао успешним у победи над социјалдемократима 1995. Дакле у ономе што Сампајо као некадашњем лидеру Социјалистичке партије није успело 1991., када је изгубио изборну битку од социјалдемократа, политички се посређило Антониу Гутерешу четири године касније. Унутарпартијска моћ у Португалу знатно утиче на то ко ће бити прва личност бицефалне егзекутиве, кад и председник и премијер долазе из исте странке. Динамика партијског живота и активности дуалне извршне власти у Португалу до сада је показала, да председник нема неспорно вођство унутар егзекутиве. Усаглашене председничке и парламентарне већине како то указује португалски аутор Јалали(Jalali), су до сада биле ретке а и када су биле усаглашене, парламентарну већину је контролисао премијер, па је могућност шефа државе да освоји контролу над егзекутивом била лимитирана.

За четвртог по реду демократског председника Португала изабран је 2006. године бивши премијер са најдужим стажом после 1976. године и некадашњи лидер социјалдемократа Анибал Кавако Силва (Silva). Његов реизбор за други председнички мандат је прошао глатко 2011. када су социјалдемократе освојиле појединачно највише гласова и на парламентарним изборима. Исте 2011. године формирана је коалициона Влада Социјалдемократске партије лидера Педра Пасоса Коелџа и Народне партије под дугододишњим председништвом Паула Портаса (Portas). Највећи број министарских портфеља¹¹⁷⁷ у Влади је припао социјалдемократима, а њиховом лидеру место председника Владе. Овај податак указује да је тренутно више привлачно место премијера, него што је то место председника државе, из визуре вођа водећих политичких орсја. Међутим, председник Португала није сведен на улогу коју има председник Аустрије. У аустријском случају већина бивших канцелара нису се кандидовали за место председника државе или нису имали успеха у освајању функције шефа државе на председничким изборима (изузимајући позитивно искуство Карла Ренера), док су се у Португалу бивши премијери Марио Соареш и Кавако Силва кандидовали и победили на председничким изборима.

¹¹⁷⁷ Деветнаеста Конституционална Влада Португала Педра Пасоса Коелџа, формирана јуна 2011, била је дванаесточлана у саставу од 11 министара и премијера, и по бројности је припадала типу мањих влада. После реконструкције из јула 2013., састав Владе бројао је 15 чланова: премијер, заменик премијера и 13 министара.

Карактеристика влада формираних у Португалу после доношења Устава 1976. године је њихова релативна трајност, а поједини кабинети су издржали пун мандат што је уједно и разлика у односу на политичку праксу I Републике. Особина чланства у колегијалном делу извршне власти Португала је учешће мањег броја партија у владама, него што је то био случај како у прелазном периоду од 1974. до 1976. године, тако и у крајње нестабилним политичким приликама у политичком систему I Републике.¹¹⁷⁸

Први избори по усвајању Устава 1976. године, Социјалистичкој партији донели су релативну већину места у новој Скупштини Републике, па је оснивач странке Соареш постао први пут премијер. Сукоби између социјалиста и комуниста који своје корене вуку из привременог периода (1974.-1976.) наставили су се и у првој легислатури. Таква политичка реалност Соареша је приморала да формира мањинску Владу. Међутим, економски проблеми у виду буџетског дефицита који су условили да Соареш иницира мере фискалне штедње, узроковали су његову велику непопуларност. То је и утицало да прва Конституционална Влада (како се владе у португалском политичком речнику називају), после непуне две године, поднесе оставку.¹¹⁷⁹ После Соарешове прве оставке из 1978. године користећи своја уставна овлашћења, као што је већ наведено, председник Рамалхо Еанеш је за премијера именован личност ван странака али ипак блиског левици Алфреда да Косту (da Costa), очекујући да ће ова Влада успети да заврши остатак мандата који је по Уставу припадао Соарешовој Влади. Кабинет да Косте био је нестраначки обојен. Међутим, због немогућности да се на дужи рок обезбеди већина у законодавном телу, да Коста се одлучио да поднесе оставку после три месеца од избора на функцију председника Владе. И следећа два кабинета називају се председничким јер је шеф државе

¹¹⁷⁸ Од момента усвајања Устава 1976., функцију премијера до сада 2015., је вршило тринаест личности, с тим што су поједини председници влада имали прилику да формирају и више кабинета. Тако је 1. премијер у демократском Португалу био Марио Соареш (Soares) (Социјалистичка партија), затим 2. Алфредо да Коста (da Costa) (настраначка личност), 3. Карлос да Мота Пинто (da Mota Pinto) (Социјалдемократска партија), 4. Марија Пинтасилго (Pintasilgo) (настраначка личност), 5. Франциско де Са Карнеиро (Sa Carneiro) (Социјалдемократска партија), 6. Франциско Балсемао (Balsemão) (Социјалдемократска партија), 7. Анибал Кавачо Силва (Cavaco Silva) (Социјалдемократска партија), 8. Антонио Гутереш (Guterres) (Социјалистичка партија), 9. Жозе Дурао Баросо (Durão Barroso) (Социјалдемократска партија), 10. Педро де Сантана Лопес (de Santana Lopes) (Социјалдемократска партија), 11. Жозе Сократеш (Socrates) (Социјалистичка партија) 12. Пасос Коелхо (Coelho) (Социјалдемократска партија) и 13. Антонио да Коста (da Costa) (Социјалистичка партија)

Можемо да закључимо да кад је у питању вршење премијерске функције у Португалу је „успостављен двостраначки режим“, по конституционализовању полупредседничког система. Само су социјалисти и социјалдемократе имали прилику да из њихових редова буде изабран премијер (ако се изузму два нестраначка кабинета и то у првом мандату председника Еанеша) с обзиром да је реч о две неспорно водеће странке у овој држави почев од 1975.

¹¹⁷⁹ Соареш је био још једном челник Владе у периоду између 1983. и 1985. године, а највећи успех Владе под његовим председништвом били су успешно завршени преговори о уласку Португала у Европску економску заједницу. Овај будући председник Португала је за време свог премијерског мандата у том периоду успео да преокрене став јавног мњења, које је било поприлично забринуту у вези са португалским европским интеграционим процесима у смеру њиховог прихватања. Соарешова друга Влада је једини коалициони кабинет у коме су се заједно нашле две најјаче странке у Португалу – Социјалистичка партија и Социјалдемократска партија. Како после избора 1983., ниједна партија није имала апсолутну већину у Скупштини Републике, првопласирана Социјалистичка партија (која је добила 101 мандат у Скупштини Републике која је тада бројала 250 посланика) и другопласирана Социјалдемократска странка (којој је припало 75 посланичких места), саставиле су коалициону Владу на чијем челу је био тадашњи генерални секретар социјалиста Марио Соареш а заменик премијера је постао тадашњи председник социјалдемократа Алберто да Мота Пинто.

Еанеш активно учествовао у њиховом формирању. Шеф државе је прво мандат за формирање Владе поверио Алберту да Мота Пинту (Pinto)¹¹⁸⁰. И Пинтов кабинет суочио се са истим проблемом као и да Костин, а то је изостанак подршке парламентарне већине, па је оставка премијера и његове Владе била неизбежна. Трећи председнички кабинет поверен је Марији Пинтасиљо (Pintasilgo), која је такође била ванстраначка личност. За њен кабинет се знало да има прелазни карактер и да је он требао наравно, да траје до нових избора, што се и обистинило. Премијерка је „и за време свог кратког мандата“ од свега 5 месеци „успела да систем социјалног осигурања постане општеобавезан, побољша здравствену заштиту, образовање и радно законодавство.“¹¹⁸¹ После избора одржаних децембра 1979. године већину у парламенту освојила је Демократска Алијанса¹¹⁸² чији је признати вођ био Франциско Са Карнеиро, лидер социјалдемократа. У овом предизборном савезу учешће је узела и Народна партија која је стални пратилац у коалицијама са социјалдемократама. Са Карнеинова Влада је први кабинет који је у постауторитарном Португалу имао апсолутну већину коју ће ојачати на избориманаредне 1980. године, октобра месеца. Са Карнеиро је био једна од најеминентнијих политичких личности вишестраначке сцене Португала од средине 70-их година прошлог века. Демократска Алијанса је велики део своје популарности базирала на његовој лидерској харизми. Његово челништво над Владом од непуних годину дана прекинуто је трагичним догађајем, погибијом у авионској несрећи. Алијанса није била кадра да такав губитак преброди и да додатно ојача свог кандидата за председника Републике, па је актуелни председник Еанеш обновио свој председнички мандат већ у првом кругу 1980. године.¹¹⁸³ Наредну Владу саставио је Франциско Пинто Балсемао (Balsemao), такође из редова Демократске Алијансе, један од два заменика премијера у Карнеировој Влади, иначе функционер Социјалдемократске партије. Овом политичару недостајала је харизма, коју је вођ социјалдемократа и претходни премијер Са Карнеиро поседовао. Балсемао се као председник Владе суочавао и са тешкоћама да пронађе безрезервну подршку у својој партији за руководство над кабинетом, а подједнако је било отежано да ствара чврсто савезништво са председником Народне партије Амаралом. Ти фактори довели су до пораза социјалдемократа на изборима 1983. године, када су се социјалисти вратили на власт и то под поновним премијерством Марија Соареша. Социјалисте ће после наредних избора на власти поново заменити социјалдемократе, а премијер ће 1985. године први пут постати Анибал Кавако Силва, касније и председник Португала у два мандата (2006.-

¹¹⁸⁰ Влада Карлоса Алберта да Мота Пинта била је нестраначка, а тако се и он током мандата Владе која је трајала 250 дана декларисао, с обзиром да је председник Еанеш ту Владу и премијера именовано. Да Мота Пинто је био иначе један од оснивача Социјалдемократске партије. - *Carlos Mota Pinto, 48, jurist; served as Portugal's premier*, The New York Times, 8.5.1985; www.nytimes.com, приступ, 10.1.2016.

¹¹⁸¹ Т., Skard, *Women in Power – Half a century of female presidents and prime ministers worldwide*, University of Bristol, Policy Press, Bristol, 2015, p.102

¹¹⁸² Демократска Алијанса је био предизборни савез и постизборна коалиција Социјалдемократске странке, Социјалдемократског центра - Народне партије, Народне монархистичке партије, групе социјалиста са десног крила Социјалистичке партије који су је напустили, формирана 1979 године.

¹¹⁸³ Португалски председнички избори из 1980. године били су битка два генерала на политичком пољу: генерала и тадашњег шефа државе Антонија Рамалха Еанеша и генерала Антонија Соареша Карнеира. Шефа државе за други, узастопни мандат подржале су странке левице, иако је формално био независни кандидат. Генерала Карнеира подржала је Демократска Алијанса, односно владајућа десничарска коалиција. Председник Еанеш није после победе у првом кругу избора употребио право дисолуције, да омогући партијама које су њега подржале, да његову победу на председничким изборима искористе са свој тријумф на легислативним изборима, као што је Франсоа Митеран учинио у Француској 1981., и 1988. године.

2016.). Прва победа социјалдемократа под Силвом није имала исти сјај каква је била за време Са Карнеира, с обзиром да је у парламенту ова странка имала само релативну већину, уз јаку опозицију оличену у социјалистима и комунистима. Политичка композиција парламента који је те 1985. године конституисан била је додатно сложенија од претходних јер је први пут у парламент ушла Партија демократске обнове која је била представљена присталицама одлазећег председника Еанеша. Силва је био приморан да уз подршку Народне партије оформи мањински кабинет, уз тиху сагласност Партије демократске обнове. Успешна пореска политика и неспутан економски раст, довели су до популарности кабинета премијера Кавако Силве. Влада је ипак била на стакленим ногама с обзиром на њен мањински карактер, па је 1987. године доживела изгласавање неповерења, у чему је кључну улогу одиграла Партија демократске обнове. Међутим, такав развој догађаја био је, испоставиће се, врста политичке услуге које су Еанешове демократе учиниле Каваковим социјалдемократама. Први пут после извршене револуције 1974., односно после избора 1987. године¹¹⁸⁴ једна партија – самостално, а то су социјалдемократе, била је у стању да сама састави Владу. У првим годинама другог Каваковог кабинета економска ситуација је била стабилна, али радноправни елемент у виду повећања бројаслужбеника државне управе, показаће се као слаба тачка и ове и будућих влада. Наиме, непланско запошљавање у државној управи, полако је нагризало тада још увек стабилан систем јавних финансија. И на наредним изборима четири године касније, Силва је поновио успех, са такође добрим изборним резултатом. Међутим, економска криза у Европи 1993. године те висока стопа незапослености, довели су до ерозије популарности премијера. Кавако Силва је схватио поруку бирача и пре избора, одлучујући да у наредној парламентарној изборној трци, 1995. године не буде предводник социјалдемократа. После десет година на челу Владе Португала Силва и социјалдемократе су прешли у опозицију. Највећи део мандата Кавако Силве био је период кохабитације између њега као премијера и Соареша као председника. Тако је председник Соареш добио прилику да користећи уставна овлашћења, додуше при крају свог другог председничког мандата, за премијера именује вођу Социјалистичке партије (из чијих редова и сам потиче) Антониа Гутереша (Guterres). Премијерски стил Гутереша се разликовао од његовог претходника, пре свега у већој неформалности и дијалогу о отвореним питањима са свим значајним структурама друштва. У првим годинама мандата, Гутереш је био популаран премијер. Солидан економски раст дозволио је социјалистима да повећају давања у социјалној сфери и да остваре програм ефикасне социјалне заштите. То је и довело до победе Гутереша и социјалиста на изборима 1999. године, али интерни партијски конфликти и економска рецесија нису учиниле његов други мандат у Влади тако успешним, па му је ауторитет и популарност као премијера поткопан¹¹⁸⁵. С обзиром на већину коју су социјалисти имали Гутереш је био у прилици да „изгура“ пун мандат,

¹¹⁸⁴ Избори у Португалу 1987. године остаће запамћени по томе што су социјалдемократе освојиле најбољи резултат у историји партије од 148 мандата у Скупштини Републике која је тада бројала 250 посланика. Алан Сиароф је страначки мозаик португалског политичког система у периоду од 1987. до 1991. (друга Влада Анибала Кавако Силве) окарактерисао као умерено вишепартијски систем са једном доминантном партијом.“ - А., Siaroff, op.cit.p.382

¹¹⁸⁵ „Стабилан економски раст, помогли су Гутерешу да освоји други мандат“ Међутим успеси Владе нису дуго трајали. „Корупционашки скандали, растућа инфлација, посртање економије убрзо су постали као написана катастрофа. Једном миљеник Европске монетарне уније, Португал је утонуо у економску кланицу. На локалним изборима 2001., у главним градовима на власт су дошли десничари.“ – А., Hole, С., Beech, *Portugal*, Lonely Planet, 2015, p.33

али то није учинио. Већ укореењена политичка култура и став о политичкој одговорности водећих фигура португалске политике за лоше изборне резултате партија које предводе, нагнала је Гутереша да после катастрофалних резултата на локалним изборима децембра 2001., поднесе оставку на место председника Владе.¹¹⁸⁶ Навео је да то чини у намери да спречи, да земља упадне у „политичку мочвару“. Тадашњи председник из редова социјалиста Сампајо је распустио парламент, а на изборима 2002. године на власт су се вратиле социјалдемократе у коалицији са Народном партијом. Нови председник Владе постао је Жозе Дурао Баросо (Barroso), председник Социјалдемократске странке. Као премијер, овај будући председник Европске комисије, суочио се са високим буџетским дефицитом, што је условило да повуче реформске потезе у смислу смањења јавних расхода, а последица таквих политичких захвата била је његова непопуларност у редовима опозиције и јавних службеника. Баросов мандат биће упамћен и по његовој снажној подршци америчко-британској коалицији у нападу на Ирак у циљу свргавања режима Садама Хусеина. Барозо иначе није био премијер у пуном мандату, због избора на место председника Европске комисије 2004. године. Њега ће на месту премијера заменити Педро Сантана Лопес (Lopes). Овај можемо рећи слаби вођа социјалдемократа и Владе, суочио се са низом проблема. Наиме, у демократским политичким системима, грађанима стабилност политичког режима у виду стабилности Владе није довољна ако нема просперитетне економије, јер то је један од главних задатака политичких субјеката, односно њихова политичка облигација. Лопесова Влада је наследила нерешене економске проблеме, које је проузроковао социјалистички Гутерешов кабинет. Започето решавање економских тешкоћа од стране Бароса, преузео је Лопес који је у јавности уједно понео епитет недовољно компетентног премијера. Прва велика замерка Лопесу тичала се његовог за португалске политичке прилике, несвојственог долазак на власт, с обзиром да је заменио Бароса али не као лидер на изборима већ под потпуно другачијим околностима. Његово именовање свакако је било на основу уставних норми, међутим, Лопес није био члан парламента већ у том моменту градоначелник Лисабона. Многи медији Сантана Лопеса су посматрали као нелегитимног премијера, уз идентично схватање дела јавног мњења. Кратак премијерски мандат Лопеса означен је на самом почетку прекомпозицијом министарстава¹¹⁸⁷. Примера ради, министар одбране Паоло Портас је добио додатно проширен ресор без знања да ће га то задесити. И други лоши потези ове Владе довели су до распуштања парламента и нових избора на којима ће социјалдемократе доживети највећи пораз од успостављања демократије а социјалисти се вратити на власт. Нова Влада оформљена је марта 2005. године¹¹⁸⁸ под диригентском палицом премијера

¹¹⁸⁶ Од левице блиских интелектуалаца поред констатације о поразу социјалиста на локалним изборима и оставке премијера Гутереша која је крајем 2001., уследила наведено је да је „главни разлог за пораз била десничарска политика Гутереша. То није било оно за шта су гласали португалски радници“ на предходним парламентарним изборима 1999. – М., Campos, *Portugal – Early Elections Called after Socialist Defeat*, www.marxist.com; приступ, 10.1.2016.

¹¹⁸⁷ За традиционална министарства као што су ресори силе – унутрашњи послови и одбрана, добро је да задржавају исте надлежности и приликом промена влада. У случају министра Паула Портаса, ресор којим је управљао а то је одбрана у мандату премијера Жозе Мануела Бароса, је проширен у Лопесовој Влади и прекоморским пословима који нису блиски ресору одбране. Наредне владе: Сократешова, Коелхова и Костина, вратиле су традиционалан назив – министарство одбране.

¹¹⁸⁸ На парламентарним изборима 2005 године, Социјалистичка партија Португала је први пут од увођења вишепартијског система 1974. године, освојила апсолутну већину посланичких места у Скупштини Републике (121 мандат) што јој је омогућило да сама формира Владу, с обзиром да је иза ње стајала

Сократеша. Влада је имала више реформских захвата: између осталог реформа јавне управе, процес регионализације у Португалу, побољшање техничко-технолошке структуре привреде у овој држави, као и реформе у сектору високог образовања. После спроведеног референдума, у Португалу је 2007. године легализован абортус, а три године касније законски су признати истополни бракови. Оно на чему је Влада доживела неуспех је економска криза, јер је Португал био суочен са највећим буџетским дефицитом међу земљама чланицама Европске уније, поред Ирске и Грчке. Било је дакле потребно да дође до смањења дефицита на начин како су то захтевале светске финансијске институције. Сократешова Влада је успела да прве знаке економске кризе стави у други план, те је овај социјалистички политичар са својом партијом успео да освоји још један мандат. Многи лоши економски симптоми као што су улажење у ризичне кредите, висок јавни дуг, били су проблеми нерешиви за ову Владу. Тако је Сократеш у једном од телевизијских обраћања по подношењу оставке на место премијера 2011., изјавио да се Португал суочава са могућим банкротом уколико не предузме мере штедње захтеване од Међународног монетарног фонда. Пад друге Владе Сократеша,¹¹⁸⁹ изазвао је превремене изборе 2011., на којима су победиле социјалдемократе, додуше освојивши релативну већину. Социјалдемократе су уз асистенцију Народне партије, формирале коалициону Владу под премијерством Педра Пасоса Коелја. Коалициони карактер Владе условио је да председник Народне партије, Пауло Портас добије функцију министра спољних послова. Показаће се да Пауло Портас није био у свему сагласан са економским мерама које је ова Влада спровела на захтев Европске уније и Међународног монетарног фонда, у циљу спречавања даље дужничке кризе. Једна од важних економских активности је било смањење одређеног броја државних службеника, с обзиром да је у Португалу прегломазна јавна управа, остала болна тачка ове као и предходних влада. Владини потези су захтевали и приватизацију одређених делова јавног домена што није потпуно подржано од стране мањег коалиционог партнера, Народне партије. Коелјева Влада такође је, на почетку мандата била суочена са противљењем политичког естаблишмента у даљем спровођењу појединих закона који, су донети за време социјалистичке Владе Жозе Сократеша. Тако су поједине социјалдемократе и припадници Народне партије тражили да се преиспита даља судбина Закона о абортусу, као и питање истополних бракова у смислу да се они законски замене истополним заједницама живота. Такве акције, како у Влади тако и у њеним парламентарним редовима, довеле су на пример да се Закон о абортусу прогласи од стране Уставног суда неуставним. Најозбиљнија година по судбину Владе, била је 2013., када су челни људи Народне партије Пауло Портас као министар иностраних послова и Витор Гаспар (Gaspar) тадашњи министар финансија поднели оставке

стабилна скупштинска већина. – Више о томе: F., André, M., Costa-Labo, *The Portuguese 2005 legislative election: Return to the left*, West European Politics, 29/2006, pp.581-588

¹¹⁸⁹ Друга Сократешова Влада била је мањинска и могла је да се ослања на подршку 97 посланика социјалиста. За многе одлуке у Скупштини Републике морала је да тражи подршку опозиционих партија: социјалдемократа (као најјаче стране), друге десничарске партије – народњака, као и левичарских партија: комуниста, еколоштва и Левог блока. План за стабилност и економски раст који је Влада предложила Скупштини на усвајање марта 2011., који је донет уз асистенцију надлежних органа Европске уније, Међународног монетарног фонда и Светске банке, одбачен је од стране свих пет набројаних опозиционих партија. „Сократеш, који је запретио да ће поднети оставку ако опозиционе социјалдемократе и Комунистичка партија не подрже његов пакет штедње, представио је своју оставку председнику државе, стварајући услове за Португал, да искористи фондове Европске финансијске стабилности.“ – A., Fontevicchia, *Portuguese Parliament Rejects Austerity Plan, PM Socrates Resigns*, 23.3.2011. – www.forbes.com, приступ, 8.1.2015.

противећи се Владином програму штедње. Премијер Коелџо је те оставке прихватио, најављујући наставак економског програма свог кабинета уз могућ другачији договор са коалиционим партнерима. Уз активно учешће, односно посредништво председника Кавако Силве, Народна партија је остала у Влади, с тим што је Пауло Портас добио јачу позицију, поставши заменик премијера. То је била реконструкција кабинета Педра Пасоса Коелџа. Тако реконструисан коалициони кабинет, дочекао је редовне парламентарне изборе за једнодомну Скупштину Републике 4. октобра 2015. Коалициони партнери у Влади, Социјалдемократска партија и Народна партија постали су и предизборни сарадници у савезу за легислативне изборе на заједничкој листи „Португал напред“. Ова десничарска коалиција однела је релативну победу на изборима освојивши укупно 107 мандата¹¹⁹⁰ (за већину за избор Владе Португала потребно је 116 мандата у Скупштини Републике која броји 230 посланика). Такав резултат,¹¹⁹¹ омогућио је шефу државе Анибалу Силви да повери мандат за састав Владе (односно да означи за новог-старог премијера Педра Пасоса Коелџа) релативно-већинској десничарској коалицији. Тако се председник Републике, социјалдемократа Силва, оглушио о аргументе генералног секретара другопласиране Социјалистичке партије Антониа Косте, да социјалисти, са остале две левичарске листе, имају довољан број мандата за стабилну већину која подржава Владу. Силва је позвао а користећи језик бројки – која је партија појединачно добила највише гласова а то су социјалдемократе, њиховог лидера Коелџа да прихвати премијерску функцију, што је овај учинио. Председник Португала је дајући мандат за састав нове Владе партијском колеги председнику социјалдемократа, иако је знао да Коелџо може да рачуна само на подршку Народне партије изјавио : „За четрдесет година демократије ни једна Влада у Португалу, није зависила од подршке анти-европских снага, то су снаге које су водиле кампању за укидање Лисабонског уговора, фискалног аранжмана, Пакта за раст и стабилност, за демонтирање Монетарне уније, да Португал изађе из Евро зоне и коначно то су снаге које желе распуштање НАТО пакта. Ово је најгори моменат за радикалну промену темеља наше демократије. Демократија мора да буде на другом месту због вишег императива, а то су „еуро правила“ и чланство у Европској унији.“¹¹⁹² Оваква изјава шефа државе, учињена по давању мандата¹¹⁹³

¹¹⁹⁰ На легислативним изборима коалиција „Португал напред“ освојила је 107 мандата (социјалдемократе 89 мандата, а Народна партија 18), социјалисти 86 мандата; Леви блок са 19 мандата је постао трећа снага по снази у португалском политичком животу и то је најбољи изборни резултат ове странке од када су 1999., ушли у парламент; а Јединствена демократска коалиција 17 мандата (комунисти 15 и еколози 2 посланичка места). Тако је социјалистичка Влада Антониа Косте добила подршку за управљање Португалом од сва 122 посланика левих политичких опција.

¹¹⁹¹ Парламентарни избори од 4. октобра 2015., у Португалу су јединствени, по околности да се први пут десило почев од првих демократских избора од доношења Устава од 1976., да првопласирана партија односно коалиција не формира Владу, па макар она била и мањинска, већ да то учини лидер другопласиране странке, у овом случају социјалиста.

¹¹⁹² „Португал је ушао у опасне политичке воде. По први пут од стварања европске монетарне уније, држава чланица је преузела експлицитни корак забране да еуроскептичне странке уђу у Владу, уз тумачење да би њихова партиципација била угрожавање националних интереса.“ – А., Evans-Pritchard, *Eurozone crosses Rubicon as Portugal's anti-euro Left banned from power*, www.telegraph.co.uk/finance/economics, 23.oct. 2015, приступ, 13.1.2015.

¹¹⁹³ Када је Кавако Силва поверио мандат за формирање Владе Португала генералном секретару Социјалистичке партије, Антонију Кости, он је то учинио уз постављање одређених захтева. Шеф португалске државе је „тражио од Социјалистичке партије да се званично обавезе да ће поштовати финансијске прописе еврозоне и одбрамбене споразуме НАТО да би одобрио формирање Владе на челу са социјалистима уз подршку Комунистичке партије и радикалног Левог блока. Португалски председник

(релативној) већинској десничарској коалицији, прво сведочи да је шеф државе у Португалу и даље у појединим важним догађајима кад тако одлучи активни судеоник. Друго, Силвина изјава дата је и са позиције шефа државе, као заштитника основног закона земље и вредности на којима почива португалска демократија а које су у великој мери произишле из примене Устава односно преовлађујуће политичке праксе. Ипак изјава потиче од политичара који је најдуже доминирао институцијама ове земље у прве четри деценије њене демократије и то на самом врху, чак двадесет година – десет година као премијер и десет година као шеф државе, увек номинован као еминентни члан односно водећи функционер Социјалдемократске партије. Шеф државе се тако у последњој години мандата нашао у сред уставне кризе. Без обзира на сазнање релевантних чињеница ко има већину за састав новог кабинета, јасно се позиционирао против осталих левичарских партија: Левог блока, комуниста и екологиста чија је реч била пресудна ко ће бити нови први министар.¹¹⁹⁴Обично у оваквим ситуацијама (а реч је о десничарском савезу, односно коалицији) указује португалски политиколог Патрисија Калка (Calca) „могла би да се формира мањинска (десна) Влада, чак и са накнадним теретом да мора да преговара за подршку у парламенту, па чак и да успе да преживи. Овог пута ситуација је била другачија: по први пут у демократској историји Португала, главне левичарске партије у парламенту су одлучиле да раде заједно, и да доведу Владу Социјалистичке партије на власт.“¹¹⁹⁵ Тек именовани други по реду десничарски кабинет Коелџа, није успео у презентацији свог програма пред Скупштином Републике, изласано му је неповерење од стране левичарске већине. Та иста већина изабрала је нову 21. по реду Владу Португала (од доношења Устава 1976.), која је иначе мањинска састављена од социјалиста и независних експерата, а на челу јој је генерални секретар Социјалистичке партије Португала Антонио Коста. То што мањинску осамнаесточлану социјалистичку Владу¹¹⁹⁶

затражио је званично разјашњење и око других аспеката (обавеза испуњавања међународних обавеза које Португал има) укључујући и то да ли су се Комунистичка партија и Леви блок обавезали да одобре годишњи државни буџет социјалиста ... Португалски шеф државе такође сумња у стабилност и трајност Владе коју подржавају три странке.“ – *Predsednik Portugala od nove vlade traži obećanje oko evra i NATO-a*, www.beta.rs/politika-vesti-svet, 23.11.2015, приступ, 7.1.2016.

¹¹⁹⁴ Генерални секретар Социјалистичке партије, окарактерисао је изјаву председника као тешку грешку и додао: „Неприхватљиво је да се узурпирају искључива овлашћења парламента. Социјалисти неће узимати часове од професора Кавако Силве о одбрани наше демократије.“ Екологисти су описали потез председника изношењем става да је као шеф државе креирао уставну кризу, јер се његове речи могу протумачити да у ствари никад неће дозволити формирање Владе Португала која би се између осталих састојала од Левог Блока и комуниста а да је јавност запрепашћена таквим потезима државног поглавара.

¹¹⁹⁵ P., Calca, *The fall of Portugal's government has rewritten the country's political rules*, www.blogs.lse.ac.uk; приступ, 7.1.2016.

¹¹⁹⁶ Влада премијера Антонија Косте има 17 министара и то: министар спољних послова; министар финансија; министар за односе са председништвом и модернизацију администрације; министар националне одбране; министар управе; министар правде; помоћник министра ; министар културе; министар науке, технологије и високог образовања; министар просвете; министар за рад, солидарност и социјалну сигурност; министар здравља; министар за планирање и инфраструктуру; министар за економију; министар животне средине; министар пољопривреде, шумарства и руралног развоја; министар поморства;- www.portugal.gov.pt/ministers, приступ, 11.1.2016; Ова социјалистичка Влада има и 41 државног секретара, који су већини случајева надлежни за поједине области које у свом делокругу имају министарства. Међутим у личном тиму 13. премијера Португала од успостављања уставне демократије 1976., Антонија Косте, тј. при његовом кабинету се налазе и два државна секретара и то: државни секретар за парламентарне послове и државни секретар – помоћник премијера; - www.portugal.gov.pt/en/prime-minister/the-team.aspx, приступ, 11.1.2016; Приметно је да 21. Конституционална Влада Португала у својој персоналној композицији нема заменика премијера, за разлику од 19. и 20. Конституционалне Владе којој је на челу био председник

чини чак девет министара који нису партијски опредељени није новост португалске политичке праксе од доношења Устава из 1976. „Значајна је пропорција оних који улазе у структуру извршне власти а долазе са универзитета и менаџерских (управних, управљачких) позиција, као стручњаци са високим академским кредибилитетом и/или техничко-технолошким компетенцијама. Изражено присуство неполитичких министара је такође повезано са тежњама истакнутим од стране партија да промовишу „отвореност ка цивилном друштву“ и у политичкој култури са снажним осећањима против „политичке класе“ као и са повећањем комплексности и технократске природе у креирању политика.“¹¹⁹⁷

Сада већ четири деценије стара уставна демократија у Португалу имала је посве различита искуства са састављањем влада али и њиховим трајањем.¹¹⁹⁸ Владе су биле мањинске, нестраначке (такозване три председничке владе именоване од стране првог шефа државе Еанеша), већинске коалиционе (по правилу састављене од две партије)¹¹⁹⁹ и једнопартијске а већинске владе. Слично нашем размишљању о политичкој типологији влада у Португалу размишља Жозе Магоне (Magone). Поменути португалски аутор с обзиром на време када је писао¹²⁰⁰ указује на португалско искуство у прве две деценије са

Социјалдемократске партије Педро Пасос Коелџо, а која је имала заменика премијера што је био резултат коалиционог аранжмана између социјалдемократа и народњака. Право је председника Владе Португала да одлучи да ли ће његов кабинет имати заменика премијера. „Из уставне перспективе Влада се састоји од чланова који имају различите функције чије је постојање обавезно или у одређеним случајевима евентуално (члан 183 Устава Републике Португал): - обавезне функције: - Први министар који је шеф Владе, министри, секретари државе, подсекретари државе; - евентуалне функције: заменици првог министра. Са законске тачке гледишта, Закон о Влади, прописује композицију сваке Владе у склопу уставних параметара. Влада се састоји од премијера, министара, државних секретара и подсекретара.“ – J., Bacelar-Gouveia, *Constitutional Law in Portugal*, Kluwer Law International, The Netherlands, New York, 2011, p. 95

¹¹⁹⁷ A., Costa-Pinto, P., Tavares de Almeida, *Portugal – The primacy of „independents“ in: The Selection of Ministers in Europe* (K., Dowding, P., Dumont, eds.) Routledge, London and New York, 2009, pp.156-157

¹¹⁹⁸ Од момента ступања на снагу Устава од 25. априла 1976., до 2015. као што је већ напоменуто на португалској политичкој мапи било је актуелно двадесет влада. Урачунавајући и последњу двадесетпрву, просечни век једног кабинета је трајао око 23 месеца. То ипак говори да је политички систем доживео позитивну трансформацију, у односу на прелазни период од две године (1974.-1976.) када се променило чак шест влада чији је просечни политички живот трајао четири месеца.

¹¹⁹⁹ До сада су у коалицији на десници у владама биле Социјалдемократска партија и Народна партија. Ове две партије, могле би понети епитет перманентних коалиционих партнера и у постизборним и у предизборним савезима. Примери њихових предизборно-постизборних савеза су Демократска алијанса (1979-1983) – трочлана коалиција социјалдемократа, Народне партије и Народне монархистичке партије; Força Portugal – Напред Португал оформљена пред европске парламентарне изборе 2004., као и десет година касније за исте изборе Португалска Алијанса, која ће бити и легализована пред Уставним судом, за октобарске изборе 2015., као: Portugal a Frente – Португал Напред. Међутим после пада Коелџове друге Владе, ова коалиција је престала да постоји. Португалци су имали прилику да буду политички сведоци и постизборног савеза две највеће португалске странке – социјалиста и социјалдемократа у периоду од 1983.-1985., познат као Влада „Централног Блока“. Социјалисти су за време другог премијерства свог генералног секретара Соареша 1978., били у Влади са десном Народном партијом. На националном нивоу још увек није састављена Влада од представника Социјалистичке партије и других левичарских политичких опција, пре свега комуниста, Левог блока и екологиста. Последња социјалистичка Влада премијера Косте неби могла бити политичка реалност, да није подржана од остале три странке левице из португалског партијског мозаика.

¹²⁰⁰ Професор Жозе Магоне је текст о португалским коалиционим владама писао за тематску монографију: „Coalition Governments in Western Europe“, која је објављена 2000. У свом раду професор Магоне се ограничио на период од ступања на снагу Устава од 1976., и прве Конституционалне Владе Марија Соареша закључно са трећом Владом Анибала Кавако Силве.

састављањем и трајањем влада: „Још увек зелена португалска демократија искусила је три врсте коалиционих односа у владама у последње две деценије. Све су оне биле (влада – напомена, М.Р.) минималне победе и формиране су у круцијалном периоду за демократску консолидацију. Између 1978., и 1985., Португал је имао седам влада и три циклуса општих избора. Трајање кабинета је било веома кратко. Просечно кабинети су трајали 15 месеци (најкраћи период је био шест месеци а најдужи 29 месеци).“ Пре свега, за поменути период Магоне указује, да и ако премијер именује министре, ограничена слобода тог именована се „може наћи у Демократској алијанси и Централном Блоку ... Сумарно коалиционе владе у Португалу су биле веома нестабилне и кратког века и владе минималне победе. Оне су биле формиране да остваре краткорочне и средњорочне циљеве, као што су економска стабилизација и конституционална ревизија. После или чак и пре испуњавања тих задатака, коалиције су показивале тенденцију да колабирају. Иако коалициона влада никад није била добро институционализована пракса у Португалу, то је био важан експеримент у коришћењу демократских опција и управљању правилима игре у новим демократијама. Од 1985., португалске владе показују пораст стабилности и трајности. У том смислу, коалициона влада репрезентује важан корак за установљавање западноевропске демократије.“¹²⁰¹ Можемо се надовезати на ове речи уз танану корекцију, почев од 1987. године, владе као променљивији елемент португалске бицефалне егзекутиве показују већи степен политичке стабилности. Разлог томе треба потражити и у страначком систему и изборном законодавству које детаљизује конституционализовани пропорционални систем. Вероватно је најзначајнији период политичке стабилности колективног дела португалске извршне власти, бар по трајности временски интервал који се везује за три консекутивна премијерска мандата Анибала Кавако Силве односно од 1985. до 1995. Два изборна циклуса онај из 1987., и из 1991., потврдили су доминацију Силвине Социјалдемократске странке како у односу на вечитог ривала социјалисте, тако и у односу на све друге странке. Изборна математика најбољи је доказ овом исказу: социјалдемократима је на парламентарним изборима 1987., поверење поклонило нешто изнад 50% изашлих бирача а социјалистима 22%. Реприза у процентима подршке социјалдемократима била је и 1991. – на следећим парламентарним изборима. То је један од најважнијих разлога састављања прва два већинска једностраначка кабинета и преовлађујућег утицаја премијера на рачун председника у дуалној португалској извршној власти. Марио Соареш социјалиста – председник¹²⁰² и Анибал Кавако Силва – премијер¹²⁰³ у своја два председничка мандата (1986. – 1996.) односно три премијерска мандата (1985. – 1995.) деловали су најдуже у кохабитацији. И у српској теорији

¹²⁰¹ J., M., Magone, Portugal *The Rationale of Democratic Regime Building*, in: *Coalition Governments in Western Europe*, (W., C., Müller, K., Strøm, eds.) Oxford University Press, Oxford, New York, 2000, p. 555-556

¹²⁰² У последњих пола године другог председничког мандата Марија Соареша дошло је до поклапања председничке и парламентарне већине, када је после легислативних избора 1995., и победе његових социјалиста, имао прилику да да мандат за формирање Владе Португала, млађем партијском колеги и генералном секретару Социјалистичке партије Португала, Антониу Гутерешу.

¹²⁰³ Анибал Силва је током десет година као премијер Португала политички егзистирао у перманентној кохабитацији. На почетку првог премијерског мандата био је политички сустанар са првим демократски изабраним шефом државе Еанешом, који је пред крај свог другог председничког мандата основао Партију демократске обнове, па су и официјелно ови политичари били на челу ривалских политичких опција. Од 1986., Силвине премијерске мандате обележиће политички суживот са шефом државе, социјалистом, Соарешом. Као председник у два мандата Силва је више провео у кохабитацији са премијером Сократешом и при крају са председником Владе Костом, него у периоду кад су се поклапале политичке боје председника и премијера (2011. – 2015.)

примећено је да се у току овог периода Соареш „није уздржавао од коришћења својих уставних овлашћења која су му омогућавала утицај на рад кабинета тако што је блокирао неке од најзначајнијих иницијатива премијера Кавако Силве.“¹²⁰⁴ Зато с правом указује Октавио Аморин Нето (Neto), да се „португалски председници мора да посматрају више него политичке фигуре. Они заправо утичу на политику владе употребљавајући своја формална овлашћења и користећи политички утицај. Током ситуација „кохабитација“ португалски председници су јачи од својих француских колега на основу свог права на вето. Марио Соареш је сигурно био више утицајан у унутрашњем политичком одлучивању у току 1985.-95., него Митеран у току 1986.-8., и 1993.-5., и Ширак од 1997. Са друге стране, када председник и премијер долазе из исте партије, француски председници су дефинитивно јачи од својих португалских колега ... Све у свему, упркос уставне ревизије, председници су успели да задрже важну улогу у креирању политике,¹²⁰⁵ и ако се та улога некада сводила на негативну, блокирајућу, због иницирања вета на законске предлоге потекле од Владе Португала. На месту је скретање пажње да не могу бити пренебрегнута ни позитивна овлашћења шефа државе „која су активна, иако се ретко користе, што је политичка пракса и показала ... У том смислу, уставни систем Португала је, у правом смислу те речи, успоставио бицефалну егзекутиву јер је за делотворно функционисање ове гране државне власти неопходна сарадња шефа државе и владе.“¹²⁰⁶

Управо сарадњу, односно залечење рана недавне уставне крзе с краја 2015. године после победе у првом кругу председничких избора (24.1.2016) обећава новоизабрани председник Португала, професор управног и уставног права, те некадашњи председник Социјалдемократске партије, Марсело Рабело де Суза. Тако де Суза мандат који преузима од страначког колеге Кавако Силве, започиње као и он у кохабитацији са социјалистичким премијером и Владом која ужива подршку свих странака левице. Свакако да нови председник има легитимитет, који је потврђен непосредним избором у првом кругу од 52% изашлих гласача. Овај пети по реду председник демократског Португала, и други узастопни шеф државе као представник социјалдемократа има задатак да буде чувар Устава, државе – чланице Европске уније, која се налази у великој финансијској кризи, оптерећена различитим ставовима одлазећег председника Силве и премијера Косте око базичних принципа нове економске политике, али и спољнополитичког положаја земље. Председник који је добио значајну подршку на председничким изборима а мандат почиње у кохабитацији, дакле ситуација подељене већинске власти, како би рекла Синди Скач, је о почетка у деликатној политичкој, али и уставној позицији.

IV.5.1. Да ли је систем организације извршне власти у Португалу остао полупредседнички?

Португалски систем устројства извршне власти онако како је замишљен од уставописаца а у уставну норму преточен, узор је свакако имао прве примере полупредседничких система – вајмарски, фински, аустријски али пре свега најпознатији полупредседнички режим данашњице – француско институционално решење из 1958. године. Као последица те чињенице, већина теоретичара је Португал наводила као један

¹²⁰⁴ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, оп.цит.стр. 208

¹²⁰⁵ О., Amorim-Neto, *Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under President's Watchful Eyes*, оп.цит. р. 560

¹²⁰⁶ Д., Симовић, *Ibid*, стр. 208

од примера полупредседничког режима. Научне класификације по којима је португалски Устав од 1976., пример за конституционализацију модела новог политичког система – полупредседничког режима, настале су и под утицајем Дивержеовог чланка из 1980., године: „A New Political System Model – Semi-presidential Government.“ Вајмарска Република, Финска и Португал за Дивержеа су примери баланса у овлашћењима председника и владе, односно постојања равнотеже политичке моћи у дуалној егзекутиви ових земаља. Диверже је тада написао да „Полупредседнички уставни стварају владавинску дијархију. Успостављајући председника који је изабран на општим изборима снабдевеног личним овлашћењима уз бок премијеру и влади који се ослањају на парламентарно поверење и имају управна овлашћења, такви уставни уводе дуализам у срце државе. Тај дуализам, ипак остаје привидан, у четири случаја од седам, пошто је председник ограничен на симболичне функције у Исланду, Ирској и Аустрији, док је у Француској премијер редуциран на улогу начелника (председничког – напомена М.Р.) особља. Супротно дуализам функционише или је функционисао у стварном смислу у Финској, Португалу и Вајмарској Републици.“¹²⁰⁷ Дуализам о коме је реч, видљивост је показао највише за време првог мандата председника Еанеша. За то постоји двоструко оправдање, пре свега формално – шеф државе је на основу Устава из 1976., имао широк распон овлашћења да утиче на судбинске токове португалске демократије у повоју, у његовој функцији била су обједињена класична председничка овлашћења, знатни прерогативи својствени председничко-премијерском моделу (примера ради право да смени Владу по сопственој дискреционој иницијативи), али и најзначајније и то војно овлашћење – председавање Саветом Револуције, који је суштински посматрано, био власт над свим другим властима. Друго, председник је био поседник непосредног легитимитета који потиче од слободних и директних избора. Додуше и Скупштина Републике је такође баштинила легитимитет на бази општих избора, али је њена легислативна функција била сужена у корист Савета Револуције, који је имао примарна овлашћења у војном законодавству. Такав уставни скелет и политичка пракса у њему инкорпорирана у првом шестогодишњу неревидираног Устава, Владу је држала сабијену између институционално одлично позиционираног председника и Скупштине, која је била немоћна¹²⁰⁸ да изнедри одмах након првих слободних избора сходно новоуспостављеном уставном систему из 1976, парламентарну

¹²⁰⁷ M., Duverger, *A New Political System Model – Semi-presidential Government*, *European Journal of Political Research*, 8/1980, p.173

¹²⁰⁸ Немоћ Скупштине треба посматрати и са социолошко-психолошке а мање можда политиколошке стране. Португалско друштво је било подељено на нејединствену левицу – социјалисте и комунисте, али и мање странке леве оријентације као и десницу која још није била спремна да призна да је десница. Десничари су били у идеолошкој магли, па отуда и назив водећој партији десног центра Социјалдемократска странка, као и више десној партији – Социјалдемократски центар. Више је значајно да је португалско друштво требало да преброди четрдесетогодишњу ауторитарну диктатуру, односно њене последице а то је уморство политичке и правне културе и духа дијалога и слободне мисли. С друге стране Португал је могао олако да се окрене гвозденој песници совјетског социјализма, због јаког екстремно левог крила Покрета оружаних снага које је тежило таквом коначном исходу Револуције црвених каранфила. Усмеравање револуционарног тока у демократске воде велика је заслуга тада пуковника Еанеша који је на војнобезбедносном терену одбранио слободарске тековине оправданог војног али и од народа подржаног револта од 25. априла 1974. Привремена Скупштина са уставотворним задатком а после и Скупштина првог сазива конституисаног 1976., била би немоћна што се и показало „да брани пупољке демократије“ од војнополитичких екстремиста са богатим наоружањем, да није било прибраних војних старешина, да у ту одбрану устану помоћу бајонета и сузбију нови, сада леви ауторитаризам који је помаљао своје „гвоздено лице неслободе“. И из те аналитичке визуре треба посматрати због чега је пуковник Еанеш, односно председник Еанеш био прва глава португалске егзекутиве тога времена.

већину једне партије, или програмски стабилне коалиције странака. Зато је на тој „ваги“ суштинског дуализма извршне власти у Португалу у временској деоници која се протезала од 1976. до 1982., тас претезао на председничку страну. Морис Диверже указује да када је писао поменути чланак („A New Political System Model – Semi-presidential Government.“) полупредседничка форма Владе у Португалу још увек је омогућавала само површну анализу. У ствари и та „површна анализа“ била је ефектна и показала се тачном. Француски уставни правник и политиколог, исправно поентира да шеф државе у Португалу „није ни фигура ни свемоћан, али је у истој категорији, као и његове колеге у Финској и Вајмару. У раном периоду, председник Еанеш једва је вршио веома широка овлашћења, поверена му на основу Устава. Међутим, он их је користио дискретно, али са континуираним утицајем на вођење државних послова.“¹²⁰⁹ Политичка пракса у периоду првог мандата председника Еанеша, показала је да се португалски систем власти (изворне уставне норме на основу којих је постојао и Савет Револуције, као један војни орган и суштински недемократска творевина, која је била титор над демократским процесима и институцијама које су имале непосредни легитимитет – мислимо на Скупштину Републике) заснива на институционалној логици удаљеној од логике модерних парламентарних система. За разлику од парламентарних система, у којима постоји само номинална бицефална егзекутива, у Португалу су у периоду од 1976. до 1978., постојале истовремено две активне власти, са ипак унеколико претежнијим утицајем шефа државе. Правило је парламентарних система да крајње респектабилна већина њих функционише увек на исти, веома сличан начин. У атмосфери присуства војног фактора у институцијама система у првих шест година примене Устава од 1976., искуство португалске политике показало је да су могући различити институционални аранжмани, под утицајем како институционалних тако и ванинституционалних фактора. Другим речима, били су могући различити односи у оквиру саме егзекутиве. Таква ситуација (могућност да политичка моћ у појединим периодима буде више фузионисана у рукама шефа државе што је била особина првог шестогодишњег периода, односно председника Владе) била је замислива, односно остваривала се у пракси и после прве значајне промене Устава 1976. године, само у мањој мери, јер је премијер постао знатно више делатан у оквиру егзекутиве. Од знаменитих имена која квалификују систем власти у Португалу као полупредседнички ваља поменити Хуана Линца, али он то чини само за период од момента доношења Устава 1976. до прве конституционалне ревизије 1982. Линц сматра да је после 1982., дошло до „парламентаризације португалског система власти.“¹²¹⁰ Размишљање да је полупредседнички режим у Португалу егзистирао само у првом шестогодишњем периоду (важења Устава) не може бити прихваћено, јер недемократска атмосфера или још увек у знатној мери ауторитарна, није окриље под којим се плодно могу развијати демократске институције. Полупредседнички режим може бити само демократски режим, и тек тада је остварена неопходна претпоставка да и реално овај институционални модел функционише, а не само номинално. Хуан Линц и Алфред Степан су у коауторској књизи „Демократска транзиција и консолидација“ навели да португалско законодавно тело односно „уставотворна скупштина у овом случају није била заиста „суверена“ ни способна да донесе устав који су њени чланови желели. Да би избори 1975., могли да се одрже, странке су морале да се покоре револуционарној војној власти и потпишу споразум са

¹²⁰⁹ M., Duverger, *A New Political System Model – Semi-presidential Government*, op.cit.p.176

¹²¹⁰ J., Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make Difference?* in: *The Failure of Presidential Democracy* (J., Linz, A., Valenzuela, eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p.50

њеним Покретом којим су признале надзорну улогу чак и после избора. Другим пактом потписаним 26. фебруара 1976., док је уставотворна скупштина још заседала наметнута су нова ограничења изабраним представницима. Као последица ових споразума, у Устав из 1976., укључене су потпуно недемократске одредбе.¹²¹¹ Управо због широких овлашћења које је имао Савет Револуције Линц и Степан с правом констатују, да док се Уставом де јуре једној институцији дозвољавају такви прерогативи чија власти није потекла из демократских процеса, Португал није могао „да задовољи критеријуме потребне за потпуну демократску транзицију.“¹²¹² Дакле, ако се тако може рећи, полупредседнички систем, је само номинално егзистирао у првих шест година које су биле транзиционе усмерене ка демократији, али још увек је било актуелно, односно институционално приметно недемократско окружење. Тек када су успостављени уставни и законски оквири за демократију могло се говорити о већем или мањем поклапању уставних норми и политичке праксе када је о институционалном моделу полупредседничког система реч. Да је у Португалу био кратак век са полупредседничким искуством само у временском раздобљу од 1976. до 1982., сматра и Ђовани Сартори. Италијански политиколог је приметио као и многи други, да је Устав Португала копирао француски модел из 1958. године. „Треба само прецизирати да је у Португалу циљ полупрезиденцијализма био да се у политички систем уметне контрола војне силе, што је у полазишту одређивало његову краткотрајност и неприхватљивост. Друга поука која нам долази из Лисабона јесте да увођење полупредседничког система са мањинским председником, или још горе, са председником који нема подршку странке, чини здање врло климавим. Ако полупрезиденцијализам у фази зачетака не може рачунати на дужи период неподељених већина који ће му учврстити темеље, преурањена појава подељених већина подвргава претераним тензијама деликатну равнотежу кохабитације. А то је, у суштој суштини, било оно што се догодило у Португалу.“¹²¹³ Сартори образлаже због чега сматра да је Португал данас пример једног од парламентарних система: „Португалски Устав из 1982. године елиминисао је председничко право да отпушта владе или министре (изузев у случају да постоји претња по демократске институције: члан 198) и сва његова законодавна права. Уз то је редуковао и његово право апсолутног вета на законе. У суштини су португалском председнику, после 1982. године, остала нормална права парламентарних председника, са једним додатком резервних права помоћу којих може да се суочи са слабошћу парламентарних већина и влада на дужности. Остаје да после 1982. године португалски председник није више саучесник у сфери одлучивања. А то ме наводи да не сматрам данашњи Португал системом полупредседничког типа.“¹²¹⁴ Аренд Лајпхарт сматра да као што аустријски, исландски и ирски председници имају слабу власт и поред непосредног избора, па је функционисање те три демократске земље у стилу класичног парламентарног система, исто се може рећи за Португал, „нарочито након знатног смањења председничких овлашћења уставном ревизијом 1982. године.“¹²¹⁵ Оваква схватањанаишла су на оштру (рекли би) методолошку критику од португалских писаца Октавија Аморин Нета и Марине Коста Лобо. Они дају одговор зашто постоје веродостојни разлози да неки

¹²¹¹ Н., Linz, A.Stepan, op.cit.str.153

¹²¹² Н., Linz, A.Stepan, op.cit.str.154

¹²¹³ Ђ., Sartori, op.cit.str.152

¹²¹⁴ Ђ., Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, (prevela s italijanskog, М.,Miličević),„Filip Višnjić“, Beograd,2003, str. 161, fusnota 8

¹²¹⁵ А., Lajphart, *Modeli demokratije*, op.cit.str. 156

научници неадекватно класификују Португал као парламентарни систем а који се огледају у: „недостатаку прецизне информације о опсегу и детаљима председничких овлашћења и пренаглашавању појачаног премијерства унутар и на челу политичког система почев од 1982.“¹²¹⁶

Међу португалским ауторима и даље је већински став, да је и пре и после значајне уставне промене из 1982., организација извршне власти у њиховој домовини полупредседничког типа. Усвајајући Елцијеву минималистичку дефиницију Октавио Аморин Нето и Марина Коста Лобо, сматрају да свака земља са општеномодно изабраним председником и кабинетом одговорним парламенту може се дефинисати као полупредседничка. Они такође указују на два периода португалског полупредседничког модела: „Између 1976., и 1982., председник је држао значајна овлашћења, легислативна и нелегислативна, посебно кад је у питању смена Владе. Због уплива шефа државе у послове Владе, 1982., водеће партије сагласиле су се да уставном ревизијом смање председничка овлашћења. Председникове легислативне надлежности су редуциране кроз елиминацију Савета Револуције као и председниковог џепног вета. Председников утицај у политичким процесима је смањен, с обзиром да он више није могао слободно да смени кабинет, сем у специјалним околностима. Ипак, председник који је остао на челу оружаних снага, задржао је знатна овлашћења, укључујући: именовање и смену (у посебним случајевима) кабинета; дисолуцију скупштине; овлашћење да упућује Уставном суду законе на оцену уставности; вето овлашћења; право да именује руководиоце важних органа у јавној управи и у неким политичким телима. Смањење појединих председничких овлашћења, концентрисање партијског система почев од средине 80-их година, јачало је улогу премијера, јер су се први пут у демократској историји земље појавиле једнопартијске већинске владе. Међутим промене чији се ефекат осетио, нису узроковале појаву чисте парламентарне динамике, зато што је председник наставио да игра, одлучну улогу у јавним политикама. Другим речима, динамика португалског полупредседничког режима еволуирала је од такмичарске дијархије у хијерархијску дијархију у којој премијер игра значајнију улогу него председник.“¹²¹⁷ Важнија улога премијера коју има у свакодневном политичком животу од оне коју има шеф државе последица је по схватању Марине Коста Лобо (израженом у чланку: „The Presidentialization of Portuguese Democracy?“) раста његове власти која се може разумети анализом инструмената којима се креирају политике а који су на располагању њему као председнику Владе. „У суштини средства која су доступна премијеру ојачана су од 1987., реорганизацијом премијеровог кабинета и структура за подршку овом телу, као и именовањем министара без портфеља и могућности да у потпуности надзире рад других министара. Португалска ауторка даље наводи, да је приметна президенцијализација премијерске функције у Португалу. Дешавања унутар водећих политичких партија (социјалдемократа и социјалиста) и концентрација интра-егзекутивне моћи око премијера, показују тенденцију да потврде ову тезу. Водеће партије – посебно две центристичке традиционално су релативно персонализоване. Ова особина је историјски, делом последица касне демократизације политике и турбулентног контекста у којем су основане партије. Штавише, евидентно је

¹²¹⁶ O., Amorin Neto, M., Costa, Lobo, *Portugal's semi-presidentialism (re)considered: An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006*, in: *Portugal in Twenty-First Century, Politics, Society, and Economics* (edited by, S., Royo), Lexington books, Lanham, Maryland, USA, 2012, p.50

¹²¹⁷ O., Amorin Neto, M., Costa Lobo, *Semi-presidentialism in lusophone countries: diffusion and operation, Democratization*, 3/2014, p.452

да страначки лидери имају знатну аутономију у односу на своје партије када је у питању бирање чланова владе.¹²¹⁸ ... Веома је јасно да је од 1985., учињен знатан напор у стварању финансијских и организационих услова да се обезбеди да премијер има бољу позицију у контроли и координацији. Међутим нису све промене које су учињене утицале на президенцијализацију егзекутиве односно премијеровог положаја. Тако је корисно да се учини дистинкција између вођења политике и политичке координације. Док је премијер оснажио своју моћ у политичкој координацији кроз веће поклањање пажње билатералном одлучивању заједно са тачно одређеним министрима, стратешке политичке одлуке се доносе заједно са групом министара који чине језгро Владе и уједно представљају високе партијске функционере. Ово указује да партије остају кључне у процесу одлучивања у Влади Португала па је на тај начин ублажена појава президенцијализације функције премијера ... Ипак, неоспорно је да постоји јачање положаја премијера, као и повећање његове аутономије у односу на партије све док постоје позитивни изборни резултати.¹²¹⁹ Без обзира на признавање чињенице да председник Владе Португала има централно место на политичкој мапи ове земље наведени поругалски писци не одричу њиховом Уставу и после ревизије из 1982., својство полупредседничког јер шеф државе није сведен на институционалну и политичку улогу парламентарног председника. Како Карлос Јалали закључује да је у првом периоду португалске транзиције ка демократији – до уставне ревизије из више пута поменуте 1982., полупредседнички систем био „чист“, а у другом интервалу дошло је до „брисања“ утицаја шефа државе, због редуцирања председничких овлашћења. У најдужем времену трајања португалског Устава, дакле од 1982., до данас, који захвата председништва свих португалских државних поглавара (сем првог мандата председника Еанеша) председници су успели да се „адаптирају“ како наводи Јалали на ситуацију смањених овлашћења. Разлог тога је што су председници користили своја легислативна овлашћења (употреба суспензивног вета и иницирање контроле уставности закона) као и коришћење свог предизборног програма и председничког плана делатности „у циљу да утичу на одлуке Владе, док су задржали „јака“ нелегислативна овлашћења – као што је демонстрирала више неочекивана дисолуција парламента 2004. Председници су далеко од тога да буду немоћни „путници“ у егзекутиви – то је највише евидентно током њиховог другог мандата јер нису оптерећени припремама за реизбор.“¹²²⁰

На крају излагања о систему власти у Португалу ваља архивирати у сећању, да је функција шефа државе у I Републици и поред посредног избора у парламенту, била релативно снажна, али су председници због односа политичких снага, прецизније фракционашке борбе унутар недисциплинованих странака и трке за премијерском функцијом, у политичком рингу били нејаки. У ауторитарној ери од доношења Устава из 1933., до 1959., на снази је био „посредан избор председника и палета овлашћења која су му давала *ex constitutionae* најачу позицију у извршној власти. Међутим политичка моћ је почев од 1932., када је Антонио Оливеира де Салазар постао председник Министарског

¹²¹⁸ Тако је некадашњи премијер Португала, лидер Социјалдемократске странке (1985. – 1995.) и шеф државе (2006. – 2016.) Анибал Кавако Силва у својим политичким мемоарима записао да је „имао потпуну слободу избора чланова Владе све време док је био премијер.“ – А., Cavaco Silva, *Autobiografia Política*, Bertrand, Lisboa, 2002, p.103

¹²¹⁹ М., Costa Lobo, *The Presidentialization of Portuguese Democracy?* in: *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, (Т., Pognutke, P., Webb, eds.), Oxford University Press, New York, 2005, pp. 283-284

¹²²⁰ С., Jalali, *Portugal: The President is Not a Passenger*, op.cit.p.172

савета била концентрисана у његовим рукама. Шефови државе су више или мање, били углавном фигуре у ауторитарном режиму. У прелазном периоду од 1974-1976 постојала је *de facto* а не *de jure* функција шефа државе. Политичка моћ је била подељена између привремених председника Републике, привремених влада и Савета Револуције, који је био одлучујући орган, па се може закључити да је шеф државе који је стајао на челу овог органа имао највећи опсег овлашћења које је могао да спроводи у пракси.

После усвајања Устава из 1976., по Дивержеовом схватању, које смо прихватили и које такође следе многи португалски писци, систем власти у Португалу је задовољио све критеријуме да се назове полупредседничким. И после уставне промене из 1982., и укидања недемократског Савета Револуције, те смањења председничких овлашћења а повећане улоге премијера и Владе, шеф државе, што је и политичка пракса показала није сведен на парламентарну улогу, нити су то председници Републике себи дозволили. Последња уставна криза из 2015., показала је да председник и даље има моћно оружје у својим рукама као што је прво именоване Владе која је њему по вољи, и ако није уживала већинску парламентарну подршку. Португалски систем власти је више „парламентаран“ у односу на француски, али није изгубио црте полупредседничког, па не можемо да кажемо да није остао полупредседнички режим. Са оваквом констатацијом би се поготову сагласили припадници минималистичке концепције овог система власти. Усвајајући, у суштини Дивержеову дефиницију, указујемо да овлашћења којима је португалски шеф државе снабдевен нису занемарљива, поготову што се председници нису одрекли њиховог коришћења, па је и то један од аргумената који презентирамо научној јавности, који нас утврђује у уверењу, да је португалска егзекутива истински бифедална, а не само формално, каква је ситуација у парламентарним системима.

V ДЕО ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ РУМУНИЈЕ

V.1. Политичка и уставноправна претходница полупредседничког система у Румунији (Чаушескуов султанистички режим)

За румунску нацију може се рећи да је дуго живела под најтежим страхотама комунистичке владавине Николаја Чаушескуа (Ceausescu). Док је социјализам имао бар мало лепше лице у другим земљама Источне Европе, у Румунији почев од 1965. године, када је Чаушеску на комунистичком трону заменио Георгију Дежа (Dej)¹²²¹, „то лице било је лице монструма.“ Иначе, Румунија се од других земаља Варшавског пакта (Пољска, Мађарска, Чехословачка, Бугарска и Источна Немачка) доста разликује. Транзиција је у ову земљу стигла последња, а пад режима окончан је проливањем крви. Док је на пример у Пољској прелаз са једнопартијског (који је формално у ствари био тространачки систем али суштински под хегемонијом Пољске уједињене радничке партије) на вишепартијски политички систем извршен мирним путем, преговорима за округлим столом, у Румунији се није десило ништа слично. Није се ни могло очекивати од режима који је стварао спиралу зла чинећи најнечовечија и најнечувенија кршења људских права, да власт преда мирним путем и организује опште изборе. Крај комунистичког режима у крвавој револуцији, није одмах означио почетак демократизације или ако је тих почетака било, они су почивали на крајње климавим темељима. Да ли је могућ другачији закључак да је падом Чаушескуа отворена ера демократских односа у Румунији? Не, јер је бивши високи комунистички функционер,¹²²² дакле, припадник донедавно владајуће номенклатуре на првим слободним изборима победио у трци за председника, а по доношењу Устава и спровођењу нових председничких избора, освојио и други председнички мандат. У вези са румунском транзицијом и путем у демократију, има више контраверзних питања него што се она могу поставити у другим источноевропским случајевима. Можда би се варљивом оку и непознаваоцу револуционарних токова у последњој и притом насилној револуцији у Источној Европи, чинило да је народ изазвао преврат, али ближе је истини, да је револуција била присвојена од стране структура које су једно време биле идеолошки блиске обореном режиму. Наиме, после егзекуције у брзо спроведеном судском процесу над брачним паром Чаушеску, почетна еуфорија да ће брзо доћи до демократског преображаја у смислу поштене утакмице између политичких такмаца за главне позиције у извршној власти је спласла. Десила се супротност у виду држања свих полула политичке моћи од стране некомунистичког Фронта Националног спаса¹²²³ на челу са Јоном

¹²²¹ Више о успону Чаушескуа али и његове фамилије у књизи : E.,Behr, *Kiss the hand you cannot bite: the rise and fall of the Ceausescus*, Hamish Hamilton, London, 1991

¹²²² Јон Илиеску, који ће постати први демократски председник Румуније, дошао је из истог партијско-идеолошког окриља као Чаушеску. Био је добар познавалац медијске проблематике у социјализму и употребе средстава масовне пропаганде што ће и вешто искористити у румунској револуцији односно свргавању брачног пара Чаушеску. Док није смењен са водећих партијских позиција, једно време док је Чаушеску био генерални секретар Комунистичке партије, Илиеску се налазио на челу департмана за пропаганду Централног комитета Комунистичке партије Румуније. *Upheaval in the East. A Rising Star; A Man Who Could Become Rumunia's Leader*, New York Times, 23 December 1989, p.15

¹²²³ У радио и телевизијском обраћању 22. децембра 1989, Илиеску а некада и истакнути члан Комунистичке партије пре него што је деградиран 1971, наводи Стивен Ропер, најавио је да је „ Чаушескуов клан који је

Илиескуом (Ilescu). То је сведочанство о слабим и неуспелим тежњама да се у Румунији створи одговоран систем извршне власти, па треба начинити ретроспективу режима који је заузео друго место (после Совјетског савеза за време владавине Јосифа Стаљина) по бруталности у вршењу власти (односно примене разобрученог насиља над својим грађанима) на политичкој мапи Европе после II светског рата. Док је у Пољској, Мађарској и Чехословачкој пре демократских преврата постојао простор за организовану опозицију, у Румунији није било говора да се може помолити, и мала оаза слободе. Како наводе Линц и Степан, у Европи је јуна 1989. године по једном истраживању у Пољској, било чак шездесет независних организација, за разлику од Румуније у којој су постојале свега две унутрашности без препознатљивости њихових лидера чак и на унутрашњем политичком плану.¹²²⁴ Питање је зашто је то тако, а одговор иако би се могло очекивати да буде комплексан, суштински је једноставан. Наиме, комунистички диктатор Чаушеску, Румунију је сматрао својим личним поседом. Политички поредак који је фундиран на екстремном патримонијализму, Макс Вебер је својевремено назвао султанизмом. Додуше, на почетку Чаушескуове владавине, он је формално пропагирао колективно одлучивање унутар једино дозвољене Комунистичке партије Румуније. Без обзира што Чаушеску није био најугледнији члан политбироа после смрти Дежа,¹²²⁵ изабран је на функцију првог

уништио земљу елиминисан из власти. У првом тренутку Илиеску је најавио стварање Фронта националног спаса. У року од четири дана Фронт националног спаса је формирао привремену Владу са Петре Романом као премијером и Илиескуом као председником Фронта националног спаса и привременим председником земље уз постојање Савета Фронта. У Савет Фронта националног спаса су укључени интелектуалци, официри и студенти а неки од најистакнутијих чланова су били бивши комунистички функционери. У склопу само неколико недеља неколико значајних интелектуалаца је напустило Савет Фронта националног спаса. Већ 27. децембра издата је уредба о укидању хегемонијског положаја Комунистичке партије Румуније и гарантовања одржавања будућих избора. Испрва је Фронт националног спаса тврдио да није странка и да неће именовати кандидате за предстојеће изборе. Међутим већ у јануару 1990. Фронт националног спаса издаје изјаву у којој највљује намеру да учествује на изборима а већ 6. фебруара 1990, било је 27 регистрованих партија за такмичење на националним изборима у априлу. Истраживања јавног мњења су показала да чак 82 % испитаника се слаже са одлуком Фронта да се региструје. У том актуелном временском тренутку Фронт је уживао широку подршку због своје улоге у децембру 1989., али и контроле мас медија посебно телевизије. У контрасту са оваквим ставовима Фронта, лидери историјских партија које су деловале између два велика рата: Националнолибералне партије, Румунске социјалдемократске партије и преименоване Националносељачке партије хришћанске демократије били су против овакве одлуке Фронта, указујући да не могу постојати слободни избори ако се Фронт јавља у двострукој улози и организатора и учесника. Савет Фронта националног спаса се сложио да се организују разговори са лидерима различитих партија у циљу отклањања монополизације моћи. Консеквенца ових дискусија сводила се на то да је формиран привремени Савет националног јединства. Привремени савет је постао *de facto* привремени парламент до избора, с тим што су половину члановга Савета чинили чланови Фронта националног спаса а другу половину су чинили представници осталих партија. Привремени савет националног јединства заказао је изборе за април месец 1990 године. У одлуци о изборима било је предвиђено формирање бикамералне Скупштине састављене од Дома посланика и Сената. Одлука је такође установила обавезу будућег парламента да у року од 18 месеци донесе нови устав, а да 12 месеци након доношења новог устава се организују нови избори. Иако је формално одлуку донео Привремени савет националног јединства, било је јасно да примарни ауторитет који стоји иза одлуке је Извршни савет Фронта националног спаса и Јон Илиеску.“ - S., D., Roper, *Romania the unfinished revolution*, Harwood academic publishers, Taylor and Francis e-Library, 2005, p. 66

¹²²⁴ Више о томе: Н., Linc, A., Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, (preveo, Ђ., Krstić) Beograd, 1998, str.432-433

¹²²⁵ Стивен Фишер-Галати наводи да је Георгиу Деж означио Чаушескуа као свог наследника крајем 50-их година XX века. Борба за политичко наследство и потреба за колективним руководством била је актуелна до 1967. Индикативно је да ни један појединац у партији није виђен као неспорни наследник у партији. – Више о томе: S.,F.,Galati, *20th Century Romania*, Columbia University Press, New York,1991, p.184-185

секретара партије, по тврдњама познаваоца прилика тога доба, из страха осталих руководилаца партије да руководство над њом не преузме шеф тајне полиције, Драгичи.¹²²⁶ Политички живот комунистичких држава Европе сведочанство је да су главне полуге моћи биле у рукама партије, а не у законодавним и извршним органима власти како је то уставима тих земаља углавном било прописивано. Из тог разлога, румунски диктатор је пажњу усмерио на постепено дезавуисање колективног руковођења у Румунији, што је и заокружио 1969. године на Конгресу Комунистичке партије. Примера ради, овлашћење да буде именован генерални секретар партије са Политбироа и Централног комитета прешло је на партијски конгрес. Чаушескуов утицај више се распростирао на партијском конгресу него на ужим страначким форумима. Техника манипулације приликом успињања ка врховима власти морала је да буде примењена, те је Чаушеску тврдио да национални конгрес који бира генералног секретара показује самосталност у том чину, у односу на моћни Совјетски Савез и доказује себе као суверени орган партије. У румунској уставној историји, Николае Чаушеску је запамћен формалноправно као њен први инокосни шеф државе у републиканском облику владавине, односно председник. То се догодило 1974. године, а Хуан Линц (Linz) и Алфред Степан (Stepan) сматрају да после тог датума румунски режим више никад није био мање тоталитаран, али је зато све више постајао султанистички. Таква комбинација дала је режиму својство отпорности, према било којој форми ненасилне метармофозе у демократичнији вид владавине. Султанизам као вид режима по Линцу и Степану има четири кључне димензије, а то је руководство државом, плурализам, идеологија и мобилисање маса. Описујући извршну власт у Румунији за време Чаушескуа искључиво путем нормативне анализе, био би научни дефект јер норме устава у то време биле су од секундарног значаја, чак и мање од тога. Примарни значај имао је култ вође, јер румунски шеф државе није био под фактичким притиском било каквих уставних и законских ограничења, као што је на пример питање одговорности за руковођење земљом. Није се могла поставити као реалитет ни кривична ни грађанска, али такође и политичка одговорност. Додуше, иронија судбине говори да је политичка одговорност у Румунији остварена насилним путем, а да је из ње брзо проистекла кривична одговорност шефа државе, за дела почињена у вршењу функције, уз капиталну кривичну санкцију – смртну казну извршену стрељањем. Овај рад не захтева подробнију анализу политичке праксе за време владавине брачног пара Чаушеску, јер то је исправан назив за политички портрет извршне власти у Румунији посебно у периоду од 1974. до 1989. године. Међутим, ипак треба указати на неке моменте. Најважније функције у држави припадале су члановима породице Чаушеску. Примера ради, Елена Чаушеску је била први потпредседник Владе и председник Румунске академије наука, а рођена браћа шефа државе заузимала су најважније позиције у државно-страначкој структури власти. Такав кадровски распоред, назван је социјализам у фамилији. Није постојао страначки плурализам, али је постојала султанистичка тенденција ка потпуном инволвирању појединаца, група и институција у пројекције комунистичког шефа државе. „Суштина плурализма у султанизму је у томе да нико не буде изузет од деловања деспотске султанове моћи – од врхова у партијској структури до трудница.“¹²²⁷ Један румунски аутор је описао личну Чаушескуову деспотску

¹²²⁶ J., Kenneth, *New World Thisorder: The Lenjinist Extinction*, University of California, Press, Berkley, 1992, p.251

¹²²⁷ H., Linz, A., Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija* (preveo, Đ.Krstić), „Filip Višnjić“, Beograd, 2003, str. 430

моћ на следећи начин: „Он се понаша као апсолутистички монарх, вређајући партијске бирократе (своје вазале) и поступајући с грађанима као да су његово власништво.“¹²²⁸ Није се могло говорити о значају појединог функционера извршне власти или функционера Комунистичке партије, али могло се говорити (јер то је истина) о апсолутној доминацији у одлучивању генералног секретара партије уједно и шефа државе, али и чланова његове породице. Док је у другим социјалистичким земљама, ако се прави компарација истих временских периода постојала комунистичка елита, под Чаушескуом она је политички ишчезавала. Одлуке се нису доносиле на партијским форумима, односно у државним институцијама, већ у оквиру председниковог породичног дома.¹²²⁹ Можемо делимично кориговати ову тврдњу, па рећи да су се одлуке само провлачене кроз партијске форуме и институције законодавне и извршне власти да би добиле форму. Зна се где је креирана њихова суштина! Ако се формални врх партијске машинерије у виду Централног комитета није питао за судбоносна дешавања у земљи већ само породица Чаушеску и њена главна глава, онда је депласирано помишљати, да је могло бити простора за постојање одређених видова опозиционог деловања. Док је у Пољској, која је била ауторитаран режим, непуну деценију пре почетка транзиције постојао десетомилионски синдикат Солидарност, на челу са Лехом Валенсом, а у недемократској Чехословачкој широк круг интелектуалаца на челу са Вацлавом Хавелом, у Румунији падом шефа државе, односно султана како је Чаушеску називан, Линц и Степан примећују да није било ниједног демократског покрета на нивоу целе земље нити појединца који би могао успешно да се упусти у борбу за власт у држави. Румунија под Чаушескуом свакако се приближила идеалном тоталитарном типу по томе што је у њој постојала широка мобилизација једне обимне армије организација које је створио режим ... Систем се мешао у све аспекте живота дубље него у било којој другој источноевропској земљи.¹²³⁰ Ако су контролисани сви аспекти друштвеног живота, ако је партија била под стегамa владајуће породице, ако су институције биле разорене а демократске снаге такорећи непостојеће, онда је режим евентуално могао да буде срушен само од стране других партијских руководилаца који ће искористити тренутно незадовољство народа попут инцидента у Темишвару 1989. године и покренути револуцију која је била контролисана. Демократски сценарио или споразумна транзиција била би могућа само у ситуацији ако и унутар режима поред тврде опције постоји мека линија усмерена ка демократизацији друштва, а унутар опозиције такође два крила, безкомпромисно и умерено, спремно на транзицију путем преговарања и договора. У моменту када се десила побуна против Чаушескуа умерених демократских групација у Румунији није било, као што ни на страни режима није било умерених главешина, па није могло ни да буде речи о договорној транзицији јер није било два најважнија учесника исте. Пошто је сам председник комунистичке Румуније еродирао аутономију владајуће

¹²²⁸ Komentari o diskusijama za okruglim stolom: *Romania – A Case of Dynastic Socialism (Perspectives on Freedom)*, br.11, glavni urednik Džems Fin (New York, Freedom House, 1989), 30. Наведено према: Н., Linz, А., Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija* (preveo, Ђ., Krstić), „Filip Višnjić“, Beograd, 2003, str. 430, fusnota 22

¹²²⁹ „Водећа улога партије била је супституисана потпуном влашћу генералног секретара и његове фамилије. Могућност независних предлога од стране партијских апаратчика била је минимизована. Зарад опстанка на положају, ти људи су морали сами себе да превазиђу по сервилности и конформизму ... Под Чаушескуом се комунистичка елита буквално распала, а политички извршни комитет постао је само тело које слепо аминује све што одлуче председник и његова жена.“ - V., Tismaneanu, *Personal Power and Political Crises in Romania, Government and Opposition – An international Journal of comparative politics*, Issue 2, April 1989, p.192-193

¹²³⁰ Н., Linz, А., Stepan, op.cit.str. 437

партије, било је немогуће мирно уклањање председника одлуком највиших партијских структура као што се десило у Бугарској сменом Тодора Живкова. Зато је насилни преврат био једино могуће решење, а свргавање Чаушескуа више је помогло да се побегне од истинских демократских правила игре указивањем да је пад султана већ сам долазак демократије и уједно њено заокружење, а не као што би требало да буде, тек почетак демократских процеса.

V.1.1.Извршна функција државне власти у периоду Чаушескуове султанистичко-тоталитарне владавине

Институција инокосног шефа државе у Румунији успостављена је уставном изменом 1974. године. Пре тога у социјалистичкој Румунији уставно је егзистирао колективни шеф државе¹²³¹, односно функција шефа државе била је поверена врховном президијалном органу – Државном савету. У периоду освајања свих полуга моћи у румунском социјалистичком политичком систему Чаушеску се задовољавао формалним колективним руковођењем државном структуром а румунски теоретичари су постојање колективног шефа државе оправдавали неопходношћу успостављања демократских видова руковођења државом као прогресом у односу на буржоаске политичке системе.¹²³² Предмет расправе на пленуму Централног комитета Комунистичке партије Румуније марта 1974. године, била је потреба увођења институције председника Републике. После одлуке којом се такав предлог усваја, Извршни комитет Комунистичке партије Румуније је Великој народној скупштини поднео предлог о увођењу поменуте институције.¹²³³ Поново је било потребно да се са научне тачке уз поштовање владајуће идеологије, објасни потреба увођења институције сада инокосног шефа државе. То је правдано далекосежним и политички енергичним променама у румунском друштву, као и стварањем типа социјализма који се може уподобити особеностима ове државе. Поверавање функције шефа државе једној личности формално посматрано тј. из уставног аспекта није било изједначавање тог положаја са председником републике, односно монархом у земљама Западне Европе. На основу измене Устава из 1965. године која се десила 1974., председник Републике у Румунији био је формално подређен Великој народној скупштини и није располагао правом дисолуције за разлику од шефова држава у неким европским земљама, примера ради Француској, Финској или Португалу. Румунски социјалистички шеф државе није имао могућност да користи право одложеног вета, односно ускраћивања потписа на законе које је доносила Велика народна скупштина с обзиром да у тадашњем социјалистичком уставном систему није постојао институт проглашавања закона. Румунски аутори наглашавали су да се прави разлози увођења

¹²³¹ „После II светског рата први источноевропски уставни модели су следили су стаљинистички обрзац и то је између осталог подразумевало укидање традиционалног монархатског шефа државе у Југославији (1946), Албанији (1946), Бугарској (1947), Румунији (1948), Мађарској (1949), и Пољској (1952) ... Са изузетком Устава Северне Кореје, који се безусловно угледао на совјетски изворник, уставни модели ове земље су имали своје особености од самог почетка.“ – G., Brunner, *Constitutional models in communist states a typological overview*, in: *The Distinctiveness of Soviet Law*, (edited by, F., J., M., Feldbrugge), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1987, p. 9

¹²³² Више о томе: M., Cismarescu, *Die Verfassungsrechtliche Entwicklung der Sozialistischen Republik Rumänien 1965-1975*, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 24, 1975, s.294-295

¹²³³ E., K., Korotkova, M., G., Mojseenko, B., A., Strašun, *Socijalističeskaja Respublika Rumunija*, Moskva, 1977, str. 185

институције индивидуалног шефа државе у Румунији могу наћи у потреби рашчишћавања једне правне фикције и истовременог давања правног израза једном чињеничном стању,¹²³⁴ с обзиром да је Николае Чаушеску као председник Државног савета и овако у међувремену фузионисао многа овлашћења тог органа које по правилу обавља једно физичко лице. Наиме, већ је дошло до такве концентрације власти у личности председника Државног савета да је она превазишла уставне границе. Уставна ревизија је била, само једно формалноправно санкционисање постојећих политичких околности. Избор председника Републике поверен је централном представничком телу – Великој народној скупштини. Овај законодавни орган бирао је председника двотрећинском већином, на мандатни период од пет година. Мандат шефа државе и Велике народне скупштине био је изједначен. Централно представничко тело имало је овлашћење и да опозове председника Републике пре истека мандата, који му је иначе трајао до избора новог председника на ту функцију. Круг предлагача кандидата за положај председника Републике обухватао је према пословнику Велике народне скупштине: привилеговани Централни комитет владајуће Комунистичке партије и Земаљски савет фронта социјалистичког јединства. Ревизијом Устава није била предвиђена функција потпредседника Републике, па је у случају спречености председника њега замењивао председник Државног савета.¹²³⁵ Колико је председник Државног савета, односно „социјалистички премијер“ био подређен председнику Републике говори чињеница да је именован декретом од стране шефа државе. Дакле, председника Републике је у својству заменика заступао председник Државног савета, именован појединачним актом - председничким декретом. У случају да не дође до именовања, сматрало се да именовање треба да изврши сам Државни савет. Трајна спреченост председника да врши своју дужност повлачила је обавезу Велике народне скупштине, да изабере новог председника. У вези са правном природом функције председника Републике у систему државних органа, треба поћи од формално-правног момента да се одредбе о председнику Републике налазе у поглављу Устава, у коме се говори о највишим органима државне власти. Председник Републике с тога има положај једног од највиших органа државне власти, заједно са остала два, а то су Велика народна скупштина и Државни савет. У складу са Уставом прокламованим начелом јединства власти, сва три највиша државна органа била су овлашћена да обезбеде вршење јединствене и суверене народне власти. У својству централног извршног органа председник Републике је представљао државу у земљи и иностранству. Тако се могу рашчланити две групе његових овлашћења. У прву групу убрајају се прерогативи инхерентни извршној функцији државне власти у овом случају репрезентованој у инокосном органу – председнику Републике, као што су додељивање високих војних звања, одликовања и ордена, додељивање и отпуст од држављанства, давање азила и помиловања, проглашавање стања нужде у интересу одбране Румуније, као и очување јавног поретка односно државне безбедности. У сфери међународних односа председник је био овлашћен да утврђује ранг дипломатских мисија, акредитује и опозива дипломатске представнике у иностранству, прима акредитивна и опозивна писма амбасадора и других страних дипломатских и конзуларних представника, лично закључује међународне уговоре или ово овлашћење преноси на председника

¹²³⁴ М., Cismarescu, op.cit.s. 250

¹²³⁵ После избора Чаушескуа за председника Републике, долази до раздвајања те функције са положајем председника Државног савета, те је то сад Министарски савет. Председник Министарског савета је формални назив за функцију социјалистичког премијера Румуније.

Министарског савета, министре или дипломатске представнике. Председнички декрети и председничке одлуке представљале су две врсте аката које је у вршењу својих овлашћења председник доносио на основу Устава. Важнија питања из надлежности председника решавала су се путем председничких декрета, а материја од секундарне важности односно питања поводом извршавања закона, председничким одлукама. Председник Републике као централни орган на основу ревизије социјалистичког Устава из 1974. године, за кога је предвиђено обављање извршне функције државне власти, у својим рукама у политичкој пракси концентрисао је много више од онога што ова функција обухвата. Анализа уставне норме могла би да наведе на закључак, да то што је формално председник биран од представничког тела и што је истом одговарао за свој рад без формалноправне могућности утицаја на егзистенцију представничког тела путем његовог распуштања, да је реч о органу који нема значајна овлашћења или су она минимизована. Међутим, ако се узме у обзир значајно овлашћење које се односи на именовање и опозив чланова Министарског савета, онда је положај председника знатно појачан у односу на улогу која је намењена шефу државе у скупштинском систему. Могућност председника да утиче на именовање и опозив чланова врховних судских и тужилачких институција, створила је институционални оквир за положај председника Републике као угаоног камена у целокупној конструкцији државне власти, дакле, не само извршне функције. Инокосни шеф државе у Румунији са правним изразом у председнику Републике, персонално оличеним у Николају Чаушескуу постао је свемоћан. Формална контрола Велике народне скупштине и Комунистичке партије Румуније егзистирала је, само на папиру. Поред функције шефа државе, у Румунији је постојао и Министарски савет са својством централног извршног органа предвиђеног за обављање извршне делатности. За разлику од функције председника Републике која је у Румунији први пут успостављена 1974, Министарски савет је и пре правно егзистирао како у Републици¹²³⁶ тако и у монархији, с тим што је у републиканском облику владавине социјалистичког типа прилагођен друштвеним променама које су биле последица изведене социјалистичке револуције. У односу између Министарског савета, односно Владе у социјализму румунског типа, и централних представничких тела али и председника Републике, види се кључна дистинкција од односа који постоји између владе, односно кабинета и парламента, у парламентаризму. Тако је Устав Румуније из 1965. године са изменама из 1974. године прихватио организациону одвојеност Министарског савета од парламента али без обзира на то, не може се пренебрегнути потпуна подређеност Владе највишем представничком телу. Наиме, Министарски савет је својим овлашћењима функционално подређен овлашћењима Велике народне скупштине. Овлашћења Министарског савета произилазе из надлежности Велике народне скупштине и представљају њихово природно продужење у процесу, односно фази извршења. Социјалистички аутори су сматрали, да је овакав положај Министарског савета, примера ради баш у Румунији, постављен на истински демократским основама, по концепту народне демократије у односу на буржоаске државе где је влада централни орган извршне власти уз деловање ограничене парламентарне контроле или чак као у председничком систему у одсуству овакве контроле. Међутим,

¹²³⁶ Тако је Петим делом Устава Румуније из 1948 регулисан положај и овлашћења органа државне управе: Савета министара и министарстава. У члану 66 првог румунског социјалистичког Устава наводи се да је врховни извршни и управни орган Народне Републике Румуније Влада. Влада се састоји од премијера, једног или више потпредседника и министара, они заједно чине Савет министара. На основу члана 67., установљена је министарска одговорност пред Великом народном скупштином.

политичка пракса у Румунији била је једно поражавајуће сведочанство о одсуству сваке контроле носилаца највиших извршних функција, сем оне једине, а то је контрола од стране шефа државе. При подређености партијских органа и Велике народне скупштине, у фактичком смислу шефу државе, није се могло очекивати да ти исти органи могу да позивају на одговорност чланове Министарског савета ако су они уживали поверење председника Републике. Министарски савет је у Румунији са своје стране утицао на Велику народну скупштину, путем овлашћења на законодавну иницијативу. У односу према подређеним органима, Министарски савет је био овлашћен на координирање рада и управљања њиховим радом, пре свега министарствима, а затим и другим централним и осталим органима управе, с тим да је знатан део овлашћења Министарског савета био организационе и персоналне природе. Општа надлежност Министарског савета остваривала се путем руковођења у различитим областима друштвеног живота. Део уставних овлашћења Министарског савета вршио је председник тога органа, поједини министри којима је био поверен задатак координације међу ресорима, један број колегијалних органа који се формирају као и партијско-владини одбори, у чији су састав улазили представници партијских тела и Владе који су по правилу решавањем проблема за које су *ad hoc* формирани, престајали са радом. На рад Министарског савета, посебно јак утицај у Румунији је имала Комунистичка партија. Тај утицај није био само политички, него је и правно био ближе институционализован. То се нарочито тичало народне одбране и унутрашњих послова, у којима ауторитет државне власти највише долази до изражаја.¹²³⁷

V.2. Организација извршне власти на основу Устава Румуније од 1991.

После избора са епитетом првих вишестраначких спроведених 1990., примарни задатак парламента је био да отпочне поступак писања па усвајања устава. Састав Уставног комитета је одражавао однос снага у новом парламенту, где је апсолутну већину имао Фронт националног спаса. Једно од најважнијих питања које је искрсло пред Уставним комитетом је питање расподеле политичке моћи (лоциране у уставној норми) између парламента и извршне власти. Тадашњи још увек привремени председник Илиеску и Фронт националног спаса, залагали су се за снажну позицију шефа државе у уставном систему. Остале политичке странке које су имале парламентарне мандате, показивале су мањи ентузијазам према јачању председничке власти. Коначан текст Устава добио је широку подршку у парламенту новембра 1991. од преко „81% парламентарца. Значајно

¹²³⁷ Тако румунски аутор Цисмареску (*Cismarescu*) наводи да је посебним декретом од 1972. године предвиђено да Министарство народне одбране своју делатност не заснива као раније само на закону и одлукама Министарског савета, него да делује према упутствима и руководећом улогом Централног комитета партије, наређењима врховног команданта оружаних снага Социјалистичке Републике Румуније и предузима мере наложене одлукама Савета за народну одбрану. Такође, под чврстом руком партије била је усмеравана делатност Министарства унутрашњих послова. Та партијска контрола, такође је формално–правно заокружена декретом из исте године. Посебно тело партије било је надлежно да контролише Министарство унутрашњих послова али и да њиме руководи. Чланови тог тела одговарали су Централном партијском комитету, Савету за народну одбрану, а тек на трећем месту Министарском савету. Колико је партија преовладала друштвеним животом говори и податак да је једним законским актом из 1978. године право грађана на представку било прво усмерено ка партијским органима, а тек потом државним органима и друштвеним организацијама. Дошло је до истинске формализације партијске државе која је у ствари била, како се често у политичком али и у речнику свакодневног живота каже, држава у држави. Више о томе: *M., Cismarescu, Partei und Staat in Rumänien, Osteuropa-Recht, n.3/1980, s.171-173*

је приметити да су скоро сви посланици (две опозиционе странке – напомена М.Р.) Мађарске демократске уније у Румуније и Националносељачке-хришћанскодемократске партије били против усвајања коначног текста Устава. Посланици ових странака сматрали су да у Устав треба инкорпорирати одредбу о подели власти и да је извршна власт добила превелика овлашћења. Устав је успоставио полупредседнички систем по узору на француски модел. Извршна власт се дели између премијера и председника.¹²³⁸

V.2.1. Уставни положај председника Румуније

Румунски уставотворац определио се дакле за непосредан избор председника Републике на општом, једнаком, тајном и слободном гласању. Тиме је испуњена прва претпоставка која се захтева у дефинисању полупредседничких система – директан избор председника Републике. На основу Устава из 1991. године мандат председника је био четири године. После уставне ревизије спроведене 2003. године мандат председника износи пет година.¹²³⁹ Дужи мандат „оправдан је због неопходности да се гарантује већа политичка стабилност у држави и помоћ да се одржи континуитет власти што је у складу са уставним одредбама у већини европских земаља.“¹²⁴⁰ Као што је то најчешћа ситуација приликом непосредног избора шефа државе, избори се спровode на основу двокружног система. Кандидат који је освојио већину од укупног броја бирача у првом кругу је изабран за председника, међутим ако ни један од кандидата не освоји већину у првом кругу приступа се гласању у другом кругу, а конкуренција је између два кандидата који су у првој балотажи освојили највећи број гласова. Кандидат који је у другом кругу добио више гласова, бива изабран за шефа државе. Овакав начин избора је такозвана двокружна балотажа, с тим што за други круг није верификован кворум гласалих без обзира колико је гласача изашло на изборе, па избор бива завршен чак и ако је број гласалих знатно мали. Истиче се да је то „због тога што је реч о избору функционера који располаже великим бројем значајних овлашћења, која би морала бити праћена одговарајућим легитимитетом. Насупрот томе, неодређивање овог кворума у првом кругу је оправдано, јер је захтевана већина за избор толико висока да у себи конзумира и кворум гласача.“¹²⁴¹ Устав иначе прописује да је број мандата председника ограничен на два и да је реч о могућности да ти мандати буду сукцесивни. Од три председника који су завршили своје мандате једино је Трајан Басеску, пошто је ступио на дужност 2004. годину дана после уставне ревизије, обављао два узаступна петогодишња мандата.¹²⁴² Старосна граница у уставном систему

¹²³⁸ S., D., Roper, op.cit.p.69

¹²³⁹ Тако се у члану 83 Устава наводи да мандат траје пет година а да почиње да тече од момента од када председник односно председница положи заклетву. Заклетва се иначе полаже пред домовима парламента на заједничкој седници. Заклетва има конститутивно дејство с обзиром да је Устав изричит, да мандат ранијег председника траје све док заклетву не положи новоизабрани шеф државе. У ставу 3 наведеног члана предвиђено је да мандат председника, може бити продужен у случају рата или природне катастрофе на основу органског закона.

¹²⁴⁰ O., Şaramet, *Head of State of Romania. Designation.Duration of mandate*, Bulletin of the Transilvania of Braşov Series VII: Social Sciences·Law·Vol.7 (56) No.2 – 2014, p. 280

¹²⁴¹ В., Кутлешић, *Организација власти – Упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Ј.П. Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 89

¹²⁴² Истини за вољу и Чаушеску је биран на петогодишње мандате, али то су били избори без избора, победник у социјалистичкој фасадној демократији унапред се знао – није било изборне неизвесности. Тако је Клаус Јоханис други по реду демократски председник који има прилику да врши петогодишњи мандат.

Румуније за избор председника је повишена у односу на опште бирачко право (од 18 година), па за уживање овог пасивног бирачког права се захтева животна доб од 35 година.¹²⁴³

Надлежност Уставног суда а поводом избора председника установљена је Уставом.¹²⁴⁴ Међутим, ова надлежност има позитивну страну која се исказује у одлучивању Уставног суда поводом исправности избора. Није најбоље решење што Уставни суд врши и улогу изборне комисије те му је надлежност проширена на проглашење резултата избора. Ту функцију би требало да врши посебно тело – Изборна комисија. У истом члану 82 који регулише надлежност Уставног суда, даје се и текст заклетве председника Републике и она има верски карактер. Са становишта људских права односно права на религијско опредељење али и права да се буде атеиста заклетва оваквог карактера доводи у питање колико се поштују права оног изабраног кандидата за председника Румуније који није припадник ни једне верске конфесије. Током председничког мандата, установљена је инкомпатибилност функције државног поглавара са другим јавним дужностима али и приватним пословима. Наиме, шеф државе у Румунији није у могућности да буде члан партије или да врши друге јавне функције и приватне делатности. Председник Румуније током трајања мандата ужива имунитет. Одредба којом се председнику забрањује чланство у партији ставља акценат на положај председника као представника свих грађана и њихових политичких партија. Од председника у румунском политичком систему а уважавајући захтев релевантних уставних норми тражи се да буде неутралан,¹²⁴⁵ дакле једна од улога која је тешко остварива у полупредседничком систему. Она је пре могућа у парламентарним системима власти са председником републике који је непосредно изабран, као што се догодило у

Илиеску и Констанитинеску су бирани на четворогодишње мандате на основу изворне уставне одредбе из 1991.

¹²⁴³ Старосна граница од 35 година је једини захтевани услов за кандидатуру председника на основу Устава Румуније. Услови као што су држављанство, пребивалиште и пословна способност регулисани су изборним законодавством.

¹²⁴⁴ Флорин Василеску наводи да поред прве категорије овлашћења које Уставни суд Румуније врши а која се односе на контролу уставности, друга категорија утврђује активности које се односе на врховну функцију државе и то тако што бди над поштовањем поступка избора председника Румуније и потврђује резултате избора; утврђује постојање околности које оправдавају привремену управу у вршењу функције председника Румуније; доноси мишљење саветодавног карактера - о предлогу суспензије председника Румуније са његове функције. – F., B., Vasilescu, *Ustavni sud Rumunije*, *Pravni život*, br.11/1997, str.1006

¹²⁴⁵ „Могуће је да председник не припада ни парламентарној већини ни мањини. То је случај када говоримо о неутралном председнику. Ако поново наведемо ситуацију у којој председник игра улогу контролора, наспрам такве улоге неутрални председници су мање склони да се појављују као политички конкуренти парламентарној већини, зато што не постоје идеолошки различити погледи који би их терали на то. На другој страни парламентарна већина поздравља позицију неутралних председника, са мање неповерења и не показује интерес да опструира вршење њихових уставних овлашћења.“ У теорији се као пример за неутралне председнике не наводе румунски председници што је посве логично узимајући у обзир целокупну политичку историју вишепартијске демократије у овој држави почев од 1990. године. „Примери за неутралне шефове државе су исландски председници чије обнављање мандата нема ограничења а непостојање конкуренције ојачава њихову независност. Међутим неутралност се схвата као стварна политичка неприпадност, а не када председник напусти своју партију када је на то обавезан, као што неки уставни предвиђају.“ - S., Müller, *Presidential Power in Semi-Presidential Systems – The Case of Romania*, Philosophischen Fakultät Universität Freiburg, LLM thesis, Freiburg, 2006, p.36

Словачкој¹²⁴⁶ на председничким изборима 2014, када је независни кандидат Андреј Киска (Kiska) победио премијера и председника Смер-Социјалдемократија, Роберта Фица (Fico), исте године када је на председничким изборима у Румунији победио Клаус Јоханис испред Националнолибералне партије. Када је председник члан одређене партије, односно да је румунски уставотворац то дозволио шефу државе, било би логично поставити питање да ли он улогу симбола националног јединства може у потпуности непристрасно да обавља? Међутим, фактичке околности које су у политичком животу релевантне никако не могу да буду занемарене, а то је номинација кандидата за председника од стране партије или групације политичких партија. С тога, тешко је очекивати да председник Румуније може да буде у политичким процесима потпуно непристрасан, имајући у виду надлежности којима располаже. Тешко да је постигнута паралела са политичким фактицитетом, да шеф државе који је поседник значајних прерогатива, уједно буде политичка личност која се моментом избора на председничку функцију више не залаже за програм и идеологију оних политичких групација којима је он (или она) у периоду док је био партијски ангажован, био близак.

Устав Румуније регулише ко замењује председника у случају његове привремене или трајне спречености, а то су председник Сената, односно председник Представничког дома, са приоритетом овог првог. У вези са замењивањем председника када је прошло три месеца од момента наступања случаја спречености шефа државе да обавља своју дужност, Влада Румуније организује изборе за новог председника.¹²⁴⁷ Овакво решење није у потпуности демократично, јер један орган извршне власти који вероватно има интерес да кандидат партије или коалиције која подржава Владу победи на председничким изборима и да тако егзекутива буде политички једнобојна, управо се појављује у функцији организатора председничких избора. Тиме се Влада доводи у ситуацију да може да утиче на објективност и регуларност избора с обзиром да јој је поверена улога изборне комисије. Престанак функције шефа државе по Уставу везује се за следеће ситуације: оставка, природни пут односно смрт, трајна неспособност за вршење функције и смењивање.¹²⁴⁸ Устав Румуније прописује два случаја у којима може бити смењен шеф државе. У првом, председник се позива на одговорност због почињеног акта велеиздаје, а у другом случају председник одговора због повреде Устава. Када је реч о првом случају, поступак суспензије са функције покреће се двотрећинском већином посланика на заједничкој седници Сената и Представничког дома. Одлука по тужби је надлежност Врховног суда. Једина санкција која председнику следи, уколико се докаже основаност тужбе пред Врховним судом, јесте његова смена. Председник је смењен оног дана када је судска одлука постала коначна. Коначност судске одлуке указује да постоји евентуална могућност, да се установи надлежност других органа којима би се председник могао жалити. Акт велеиздаје како је регулисан у румунском Уставу није прецизно одређен, али се сасвим основано може наслутити да је реч о тешком делу против државе и њених интереса. Успешно окончан поступак позивања председника на одговорност, односно

¹²⁴⁶ Ваља напоменути да је изворно у решење Устава Словачке од 1992 предвиђало избор шефа државе у парламенту, али је амандманом из 1999, установљено непосредно бирање председника Републике. Уставна промена није праћена и добијањем нових а значајнијих овлашћења директно изабраног шефа државе.

¹²⁴⁷ Члан 97 Устава Румуније

¹²⁴⁸ Румунском уставотворцу замерамо што је створио правну празнину јер поступак у вези са оставком и услед трајне неспособности није регулисан. Председник Румуније има значајна овлашћења па је било неопходно одредити моменат када престају његова овлашћења и који је то временски тренутак када га председник Сената односно председник Представничког дома почињу да замењују.

његова смена не би морала у конкретном случају да буде заустављена пред Врховним судом, већ би бивши председник могао да буде кривично процесуиран. Смењивање председника које се обавља у процесу чији је почетак суспензија, у ствари је други случај позивања председника на одговорност. Одлука о смени председника доноси се већином укупног броја посланика на заједничкој седници оба дома, уз обавезну консултацију са Уставним судом. Предлог за суспензију председника покреће се иницијативом бар једне трећине посланика. Председнику је омогућено да своју одбрану изложи пред парламентом. Ако се усвоји предлог за суспензију председника, коначну одлуку даће они који су председника бирали на непосредним изборима, а то су бирачи. Одлука се доноси на референдуму који се организује у року од 30 дана, од момента када је изгласана суспензија. Два случаја смењивости односно одговорности председника указују да у првој групи разлога који се односе на велеиздају, реч је о правној одговорности. Наиме, велеиздаја је кривичноправни појам и о њој се одлучује у судском поступку пред судским органом. Друга ситуација, односи се на председникове радње којима је повредио Устав. Улога Уставног суда је слично као и у Србији консултативне природе. Шест година после доношења Устава Румуније, професор и судија Уставног суда Румуније, Флорин Василеску (Vasilescu) записао је да је овај орган позван „да сачува нови демократски Устав земље. Зато садашња етапа његове активности представља процес буђења конституционализма и демократских традиција које смо имали пре тоталитарног јарма. И ту се управо манифестује конституционализам грана права под утицајем и кративности активности Уставног суда, што само повећава углед Устава, поштовање и дуготрајност његових одлука.“¹²⁴⁹ Ово су биле речи вере у срећну судбину демократије у Румунији која је била у младим годинама, а пратилац у то да израсте у моћни - потпорни стуб румунског друштва у првој декади транзиције требао је да буде својим ауторитетом Уставни суд. Међутим у одбрани демократских вредности а поводом утврђивања одговорности шефа државе улога Уставног суда (чијих троје од девет чланова бираних-именованих на мандатни период од 9 година без могућности обнављања мандата именује председник Републике) је слаба. Зашто је то тако? Уставни суд може да донесе одлуку, којом утврђује повреду Устава од стране председника али коначно о томе одлучује парламент, да ли ће предлог за опозив председника бити изнесен на референдум или не. На овакав начин Дом представника и румунски Сенат се стављају као судије изнад Уставног суда, као последња судска инстанца, чији се ауторитет базира на у том самислу лоше конципираној уставној норми и тако произишлој политичкој моћи, али не и уско стручном знању које поседује Уставни суд, чија ауторитативност лежи у правној струци и науци, а која се из разлога политичког опортунитета народних представника оба дома румунског парламента може неиспоштовати. Крај последње фазе одлучивања, о политичкој судбини председника Републике (да ли ће или неће обављати ту функцију) је референдум. Бирачи дају коначну, реч да ли председник остаје председник или то престаје да буде. Одлука у парламенту и изјашњавање бирача на референдуму, санкције су политичке природе.

V.2.2. Надлежности председника Румуније

Овлашћења или надлежности председника Румуније дефинисана су на основу улоге, поверене му као шефу државе. Улога председника огледа се у томе да он представља државу, да је чувар националне независности, јединства и територијалног

¹²⁴⁹ F., B., Vasilescu, op.cit.str.1015

интегритета и да обезбеђује поштовање Устава и одговарајуће функционисање државне власти, тако што је путем својих овлашћења медијатор између државе и друштва. Споменимо мишљење Јона Делеануа (Deleanu), некадашњег судије Уставног суда Румуније који „наводи да медијација не треба да буде схваћена као арбитража, с обзиром да потоњи термин указује на могућност интервенције у потенцијалним конфликтима.“¹²⁵⁰ Кроз овако нормиран уставни положај председника могу се препознати две групе надлежности. То су класичне и оне надлежности, које председника чине доминантном фигуром уставнополитичког система. Та друга група послова огледа се у односима председника са законодавним телом и са другим делом егzekутиве, Владом Румуније. Логички је след да се пажња усмери на групу послова који су садржински веома слична са вршењем функције шефа државе у различитим системима власти. Тако председник представља и оличава државу у земљи и иностранству, указом проглашава усвојене законе, именује кандидата за премијера (то не представља избор већ назначење шефа државе, коју личност сматра политички прихватљивом за формирање Владе, односно њен избор у парламенту) и учествује у додели звања, титула и вршењу квазисудске функције односно чињењу акта милости тј. давању помиловања. У пословима који се тичу војске и одбране председник Румуније је врховни командант оружаних снага и председава Врховним саветом народне одбране. Шеф државе је овлашћен, да уз претходну потврду парламента прогласи мобилизацију. У изузетним случајевима, председникова одлука да прогласи мобилизацију подноси се на одобрење парламенту, не раније од 5 дана после доношења те одлуке. У случају оружане агресије против државе председник поред проглашења ванредног стања¹²⁵¹ овлашћен је да предузима мере чији је циљ одбрана од агресије и да моментално обавести парламент у смислу порука а иначе одлуке председника донете у околностима оружане агресије и мобилизације подлежу накнадној потврди парламента у року од 24 сата од момента када је агресија престала. У случају мобилизације или рата, парламент наставља да врши своје функције и у таквим околностима. Уколико законодавно тело није у заседању, оно ће се у року од 24 сата од проглашења мобилизације или ратног стања састати у заседање. Одредба члана 89 Устава Румуније, установљава забрану председнику Републике да у условима опсадног или ванредног стања распусти парламент. То је норма која указује на став уставотворца, да се власт не сме и у најкризнијим околностима у држави концентрисати у једним рукама. Парламент је представничко тело са легитимитетом непосредног избора а тај легитимитет треба да буде очуван и у најтежим околностима по државу и нацију, а не укинута одлуком о распуштању законодавног тела.

Изборне надлежности председника Румуније обухватају именовање дипломатских представника на предлог Владе, именовање судија и јавних тужилаца на предлог

¹²⁵⁰ V., A., Dimulescu, *The institution of presidential impeachment in semi-presidential systems – case study of Romania* – Central European University, Department of Political Science, Hungary, Budapest, 2009, p.34

¹²⁵¹ У српској теорији се наводи да од полупредседничких система власти поред Устава Анголе из 1992., једино још румунски највиши општи правни акт не предвиђа разлоге који могу бити повод за увођење ванредног или опсадног стања. „Такође, само ова два устава не праве диференцијацију између опсадног и ванредног стања, већ их регулишу на потпуно исти начин, иако је очигледно да у ситуацији када је предвиђено постојање и института опсадног и ванредног стања, међу њима сигурно постоје разлике, вероватно од разлога увођења, што није прописано уставима.“ – D., Avramović, *Uvođenje vanrednog stanja*, magistrski rad, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2009, str.87

Врховног правосудног већа, именовање тројице судија Уставног суда.¹²⁵² Избор судија Уставног суда у Румунији је варијанта такозваног split модела бирања (назив који употребљава Венецијанска комисија), слично решење примењено је и у француском полупредседничком систему. Тако и у Румунији председник именује исти број уставних судија, као и француски председник чланова Уставног савета. Међутим док у Француској председници домова парламента именују по три члана деветочланог Уставног савета, у Румунији то је надлежност самих домова уз захтевану апсолутну већину приликом бирања. У периоду кохабитације у Румунији смањује се утицај председника на избор судија Уставног суда, односно он се поклапа нумерички са бројем судија које шеф државе по Уставу именује. Међутим када се председник у политичком смислу налази на истој страни са парламентарном већином, избор судија Уставног суда се приближава садржински парламентарном моделу (када је избор у надлежности законодавног тела).¹²⁵³ Председник Румуније надлежан је и за именовање високих војних официра и других високих државних службеника када је то одређено самим законом.

Декрети су типични правни акти који се доносе у обављању председничких овлашћења и они се објављују пре ступања на правну снагу. Одређени број послова, као што су закључивање међународних уговора, постављање и опозивање амбасадора и других дипломатских представника, проглашења мобилизације, предузимање мера у случају агресије, увођење ванредног стања, давање помиловања, унапређења у највише војне чинове и додела звања и титула, врше се уз премапотпис председника Владе. Декрети који се доносе у овим случајевима су везани правни акти, јер су једино валидни уколико су потписани од стране оба надлежна органа. За критику је уставно решење које тражи на пример премапотпис за давање помиловања, јер је реч о квазисудској функцији која је у надлежности шефа државе па представља појединачни чин државне милости а компаративно, посматрано у другим државама се за овај акт не тражи премапотпис првог министра. Председник државе у румунском уставном систему као инокосни орган извршне власти са значајним овлашћењима је у међусобном односу са дводомним парламентом. Парламент је уставно предвиђен орган који покреће правну и политичку одговорност председника. Легислатива у румунском полупредседничком систему може да претходно односно накнадно потврди акта шефа државе којима је проглашена мобилизација, ванредно стање и мере које су доношене у тим, иначе нередовним односно изузетним приликама по сваку државу. Покретање питања одговорности је прерогатив парламента у пуном смислу те речи. Наиме, то је средство којим парламент утиче на положај и делатност председника у редовним политичким околностима. Када је реч о потврђивању наведених аката председника Републике, у теорији је примењено да је ово

¹²⁵² И док је Устав Румуније био у фази стварања, односно нацрти устава предвиђали су да троје судија именује председник Румуније а по троје Представнички дом и Сенат. Тако је остало и у коначном тексту Устава. Тиме је законодавна власт фаворизована у избору судија овог органа у односу на шефа државе јер бира 2/3 његовог састава. Више о томе: М., Hartwig *Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries*, American University International Law Review 3/1992, pp. 467-468; Иначе, сматрамо да би било боље решење да у избору судија Уставног суда Румуније, односно 1/3 његових чланова, учествују и представници највише судске власти. Тиме би био једнако сужен утицај све три гране власти на избор уставних судија, односно била би успостављена равноправност између законодавне, извршне и судске власти у овако значајном избору.

¹²⁵³ Више о томе: К., Keleman, *Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary*, Acta Juridica Hungarica, 1/2013, pp.12-13

овлашћење парламента формалног карактера према председнику, и при томе „последича ретког, оправданог и инцидентног залажења председника у надлежност парламента, па се због тога не може сматрати редовним и значајним средством утицаја на положај и рад председника, односно није од значаја за редовне и уобичајене односе ова два државна органа“.¹²⁵⁴

У односу на законодавну власт, шеф државе има следећа овлашћења: право дисолуције, суспензивни вето, заказивање ванредних заседања парламентарних домова, заказивање референдума, упућивање порука и предлагање промена Устава. Право дисолуције, односно овлашћење шефа државе да распусти парламент, у румунском је случају конципирано рестриктивно и упоредно посматрано није од великог утицаја у поређењу са другим системима, у којима шеф државе уставно има доминацију над другим органима. Наиме, шеф државе у Румунији, своје право да посегне за дисолуцијом, може да употреби само када није изабрана Влада у року од 60 дана од момента када је претходној Влади Румуније изгласано неповерење и ако је два пута узастопно неуспешно покушано да се Влади изгласа неповерење. У овој другој ситуацији распуштања парламента, само се делимично јача позиција друге главе извршне власти – Владе, јер групација народних представника која није успела да доведе до пада Владе, мора своје разлоге за неуспешни покушај обарања Владе да објасни бирачима. То је на неки начин мач са две оштрице. Ако је већина која подржава Владу сигурна у своју победу на парламентарним изборима, ослабиће тако опозицију. Међутим неуспешна опозиција у парламенту у покушају смењивања премијера и његовог кабинета, може бити успешна на изборима, те да формира нови кабинет у парламентарном сазиву који се конституише после окончаних избора. Такође и шеф државе може имати и користи и штете од овакве дисолуције легислативе, дакле у рукама има „мач са две оштрице“. Ако партија из чијег чланства је дошао на функцију шефа државе а која подржава Владу, изгуби на изборима и председник ће бити у неповољнијем положају када нова већина формира Владу. Ако та партија поново буде изборни добитник, и председник је у фаворабилној политичкој позицији, приликом консултација о формирању нове Владе и њеном коначном састављању. Председничково право да распусти легислативу, прерогатив је шефа државе који врши самостално. При доношењу одлуке о распуштању оба дома парламента председник ипак има обавезу, да ступи у консултације са челницима Представничког дома и Сената. У консултативним разговорима, шеф државе треба да утврди који су разлози довели до прве ситуације немогућности формирања нове Владе Румуније по протеклу шесетодневног рока од када је предходном кабинету изгласано неповерење. Шеф државе треба на основу информација које добије званичним путем од председника домова, да процени ли је могуће Владу формирати у наредном покушају. Разговори са председницима домова парламента, пример су практичног отеловљења медијаторске улоге коју државни поглавар има у Румунији и његове наглашене позиције чувара уставног поретка и стабилности политичког система. Пошто је наведен рок од 60 дана – рок преклузивног карактера у коме постоји обавеза парламента да потврди инвестиру Владу, и председник мора у том временском периоду да реагује, тако што ће кроз консултације извршити одређени притисак на парламентарне групације да постигну договор око формирања кабинета. Председничково право да распусти домове румунског парламента, ипак је ограничено одређеним ванредним околностима у којима се може наћи држава. Дакле, у одређеним ситуацијама председнику Уставом забрањује да посегне за правом дисолуције. Прво, није

¹²⁵⁴ В., Кутлешић, *op. cit.* стр. 93

могуће за време ванредног стања распустили законодавно тело. То је стање које захтева позорност и активност државних органа на спашавању људи, њихових добара, али и државних институција и њихове имовине. С тога, јасна је логика зашто је битно да парламент може у том периоду да заседа и да као тело које представља израз народне суверености контролише органе извршне власти, у доношењу и спровођењу мера у време ванредног стања. Друго, парламент коме истиче мандат није логично распустити. У том контексту и треба тумачити одредбу румунског Устава, која наводи да се парламент не може распустити у последњих шест месеци свог мандата. Наиме, то је законодавно тело коме је такорећи (скоро) истекао мандат, те је нецелисходно расписати ванредне изборе, кад су они свакако извесни после протеча тих последњих шест месеци трајања „живота“ легислатуре.

Председник у Румунији је овлашћен, да стави вето на изгласан закон, у року од 20 дана од дана усвајања закона. Разлози којима се председник руководи да не потпише указ о проглашењу закона могу бити двојаки. Наиме, шеф државе може да сматра да је закон нецелисходан или да поједине одредбе закона имају такав карактер и ту је реч о политичким разлозима када председник закон поново враћа парламенту на разматрање, али шеф државе може да сматра да закон у формалном односно материјалном смислу противуречи одредбама Устава, и тада је овлашћен да од Уставног суда затражи да донесе одлуку о уставности законског текста. С обзиром да се приликом поновног усвајања закона не тражи квалификованија већина од претходне којом је закон изгласан, суспензивни вето је председничково право слабог утицаја на законодавни поступак. Влада која је обезбедила први пут већину за изгласавање закона врло је вероватно да ће то учинити и наредног пута.

Заказивање ванредног заседања парламента и расписивање референдума овлашћења су шефа државе, која се могу квалификовати као значајна, и она иначе карактеришу одређене полупредседничке системе. Прерогатив председника, да изнесе одређено питање на референдум тако што ће бирачко тело одлучити о односној материји а не парламент значајно је средство утицаја председника на законодавни орган и оно говори да је Влада у овом случају у слабијој позицији у односу на председника Републике. Добра чији смо савременици, карактерише превласт влада у већини политичких система у предлагању закона. Било би посве логично да и Влада има право да износи одређена питања на референдум, а овакво решење по коме је она онемогућена у расписивању референдума очито говори о намери уставотворца, да председника Републике стави у позицију да буде у непосредној комуникацији са бирачима а не Влада и политичке партије када је реч о референдумској материји. Председник је овлашћен да путем порука о најважнијим политичким питањима у држави остварује комуникацију са парламентом, и да тиме усмерава у одређеној мери рад парламентарних домова. Правна природа председничких порука није предмет уставне регулације па је могуће, посебно у политичким кризама да председник може ојачати ово своје право у пракси. Шеф државе у румунском полупредседничком систему, појављује се као овлашћени предлагач промене Устава, с тим што се то право може користити, само ако за то постоји предлог Владе. У зависности од односа политичке моћи, то јест тренутног распореда политичких снага председничково право да предложи промену Устава на предлог Владе, пре ће бити успешно остварено ако обе главе извршне власти припадају истом политичком табору. Ако је ситуација другачија односно када је систем у фази кохабитације потребана је темељнија припрема односно политички договор и усаглашавање ставова између

председника и Владе у погледу ревизије основног закона. Шеф државе се дакле појављује као овлашћени предлагач промене Устава, али не и промене закона. Овако установљено решење је у одређеној мери парадоксално, јер шеф државе може да предложи промену највишег општег правног акта у земљи, а не и акта слабије правне снаге као што је закон.

Председник Румуније овлашћен је да председава седницама Владе и да покрене питање кривичне одговорности чланова Владе. Иначе, министри подносе заклетву приликом свог избора пред шефом државе. Председник по обављеним консултацијама са представницима посланичких група у парламенту предлаже кандидата за председника Владе, а по изгласавању Владе у парламенту формално именује њене чланове. Релевантна питања у вези са међународним односима и већ поменутом променом Устава, председник не може да иницира без формалног предлога Владе. Установа премапотписа указује да председник одређена овлашћења не може да врши самостално, већ за пуноважност аката који се доносе у вршењу несамосталних права, потребна је сагласност председника Владе. У вези са председниковим председавањем седницама Владе, оно се врше само када је реч о питањима која се односе на спољну политику, одбрану и обезбеђење јавног реда. Расправа о другим питањима подразумева присуство председника државе, само ако постоји позив првог министра. Устав Румуније је председничко право да руководи седницама Владе стриктно прецизирао, одредивши у којим ситуацијама државни поглавар може да председава седницама Владе. Без обзира на формално ограничење круга релевантних питања у вези са председавањем седницама Владе сама њихова садржина говори да председник има утицај или да је тај утицај чак превасходан у сфери спољне политике, одбране и безбедности.

V.2.3. Положај Владе Румуније

Влада Румуније је друга глава глава дуалне егзекутиве ове државе, а приликом њеног избора, примењен је парламентарни рецепт. То подразумева да је Влади за избор неопходна већина од стране оба дома парламента и то на заједничкој седници. У вези са гласањем о члановима Владе, румунски случај је помало особен. После презентације програма Владе од стране мандатара и саопштавања имена потенцијалних министара, расправа се води о свим евентуалним – будућим члановима Владе. У парламентарним системима приликом избора Владе, нагласак је на личности првог министра, а у каснијим фазама парламентарног рада расправља се и о активности појединих министара. Без обзира на поменути специфичност румунског случаја, сматрамо да је то добро решење. Парламент треба да буде овлашћен да чак и не изабере одређену личност за министра и то *ab initio*. Не мора способност председника Владе, да буде гарант да су и министри компетентни или да се неспособни министри крију иза јаког председника Владе приликом њене инвеституре. Кандидат за функцију премијера, пошто кандидати за министре буду саслушани пред сталним одборима домова румунског парламента, може да одлучи да потенцијалне министре замени, другим за парламентарце повољнијим персоналним решењем, „јер је то у складу са општим принципима по којима се Влада бира, односно док предлози за министарске функције нису на дневном реду иницијатор (мандатар за састав Владе – напомена М.Р.) има право да их повуче односно мења.“¹²⁵⁵ Чланство у Влади подразумева инкомпатибилитет са многим јавним и професионалним делатностима. Румунско позитивно законодавство предвиђа постојање посебног органског закона чији је

¹²⁵⁵ I., Zlatescu, *Constitutional Law in Romania*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012, p.72

предмет, да одреди које су то професионалне активности и јавне функције које не могу да обављају односно врше чланови Владе. С друге стране, Влада може у целости да буде посланичка, јер је Устав изричито дозволио да члан Владе истовремено буде и члан једног од домова парламента. Када је реч о правној одговорности чланова Владе она је специфична, по томе што парламент или шеф државе имају овлашћење да покрену питање кривичне одговорности, а одлуку у последњој деоници кривичног поступка против чланова Владе доноси Врховни суд. Влада је тиме доведена у зависан положај према парламенту и председнику Републике. На први поглед могло би се учинити да је реч о додатној заштити чланова Владе јер органи гоњења и процесуирања не покрећу питање кривичне одговорности, већ то чине политички органи – инокосни орган извршне власти, шеф државе, односно легислатива.¹²⁵⁶ Некада иза кривичне одговорности на коју шеф државе односно парламент може да позове председника Владе и ministre, могу се крити политички елементи. Овакво решење у коме председник Републике односно парламент добијају квазиистражну и квазитужилачку функцију, оцењујемо лошим. Треба поготово имати у виду, да за чланове Владе није предвиђен имунитет ни за изражавање мишљења и ставова који су дати у обављању функције. Истек парламентарног мандата, оставка, инкомпатибилност, смена и губитак држављанства, представљају начине на основу којих престаје функција појединим члановима Владе или Влади у целини. По природи ствари неки начини су везани искључиво персонално, као што је природни пут престанка мандата односно смрт или правни пут, губитак држављанства односно неспојивост. Колективно Влади престаје мандат истеком мандата парламента. Док се у одређеним системима наводи да подношењем оставке председника Владе престаје и мандат целој Влади, румунски уставотворац је предвидео још једно решење, када престанком мандата првог министра престаје и мандат целој Влади, а то је ако је премијер у периоду дужем од 45 дана спречен да обавља ту дужност. Влада којој је престао мандат, у вршењу послова Уставом је усмерена само на доношење потребних аката за управљање најважнијим јавним пословима, односно активностима које не трпе одлагање и неопходне су за нормално функционисање државе и друштвеног система. Влади Румуније мандат може престати сменом. Устав Румуније карактерише се и по томе, што се у њему наводи да предлог једне четвртине посланика за смену Владе, у ствари је предлог за осуду. То је терминолошки веома занимљив случај. Осуда представља санкцију, а санкцији је изложен неко ко је одговоран за одређене потезе. Предлог за осуду пре асоцира на правну одговорност, а не политичку, која је последица промене политичке констелације у самом парламенту. Да би се Влади омогућила стабилност у раду и припрема за окршај у парламентарним домовима, предвиђено је да између предлога за осуду и гласања мора да протекне најмање три дана, као што током истог заседања посланици који су поднели предлог за осуду то више не могу учинити. Влада питање свог поверења може покренути само из изричито предвиђених разлога, које Устав препознаје као релевантне а то су: програм Владе, општи политички став, односно предлог одређеног закона.

¹²⁵⁶ Колико је орган, коме у опису делатности не стоји да обавља тужилачке или послове истражног судије, већ је орган са апсолутно доминантним политичким супстратом у себи, какво је законодавно тело оспособљен да врши правосудну функцију? Оспособљеност за вршење функције правосуђења не постоји на страни законодавне власти односно извршне – у румунском примеру шефа државе, а они ту функцију могу да остварују где им је објект Влада односно њени чланови. Тиме постају и тужиоци и судије, што свакако није у складу са темељним постулатима владавине права.

Влада се састоји од председника, министара и других чланова.¹²⁵⁷ Утицај председника Владе је сужен када је реч о композицији саме Владе, јер се министарства а посебно евентуални други чланови Владе могу предвидети само на основу закона. Међутим ако је председник Владе признати вођ парламентарне већине, неће имати већих проблема у правној прекомпозицији свог кабинета, помоћу промене закона чији је предмет број, назив и надлежности министарстава. Премијер је „формални координатор владиних активности,¹²⁵⁸ те у том смислу, води рачуна о усклађивању активности управних ресора и заузимању јединствене политике Владе око питање из њене надлежности. Уставно посматрано, први министар није само први међу једнакима, напротив, премијеру припада водећа функција у односу на све друге чланове Владе на шта указује одредба Устава, да прописи које Влада доноси морају бити потписани од стране председника Владе и надлежног министра. Тиме је појачано начело хијерархијске подређености министра председнику Владе, а такође изражено је начело министарске односно колегијалне солидарности. Министар који не би потписао одлуку из домена министарства на чијем је челу, а која је донета на седници Владе и за коју је гласао како председник Владе тако и други министри, морао би да се повуче са функције. Владине седнице се одржавају по правилу сваког четвртка, њима председава премијер, сем оних случајева Уставом предвиђених када председник користи овлашћење председавања кабинетом (безбедносна материја и спољни послови) или када од шефа државе, председавање Владом затражи премијер. Присуство седницама Владе поред министара обухвата и државне секретаре који су део њеног ширег састава, генералног секретара Владе, саветнике премијера, као и званичнике Генералног секретаријата Владе. Остали државни секретари који се не убрајају у део ширег чланства Владе, када присуствују седницама, без обзира на то присуство, немају право гласа. Седнице Владе са дневним редом припрема Генерални секретаријат под надзором, односно одобрењем председника

¹²⁵⁷ Влада Румуније која је добила поверење парламента 17.11.2015, на челу са премијером Дачеаном Чолошом (Cioloş) има два заменика премијера којима је поверено вођење два министарства и то: 1. министарство регионалног развоја и јавне управе као и 2. министарство економије, трговине и туризма; Поред ова два министарства које воде, министри – заменици премијера, Влада има још 19 министарстава. Реч је о следећим министарствима: 3. министарство спољних послова; 4. министарство унутрашњих послова; 5. министарство националне одбране; 6. министарство јавних финансија; 7. министарство пољопривреде и руралног развоја; 8. министарство енергетике, малих и средњих предузећа и за пословно окружење; 9. министарство националног образовања и научних истраживања; 10. министарство културе; 11. министарство за европске фондове; 12. министарство правде; 13. министарство за животну средину, воде и шумарство; 14. министарство рада, породице, социјалне заштите и за стара лица; 15. министарство за информационо друштво; 16. министарство здравља; 17. министарство омладине и спорта; 18. министарство транспорта; Постоје и три делегирана министра у Влади премијера Чолоша: 19. министар делегиран за социјални дијалог; 20. министар делегиран за односе са Румунима у иностранству; 21. министар делегиран за односе са парламентом. Ова 125. Влада у историји Румуније, прва је Влада од пада Чаушескуовог режима односно успостављања вишестраначког система која има искључиво технократски карактер (ограничен јој је и мандат до нових избора 2016. године), а с обзиром да ни један члан Владе укључујући и премијера не припада ни једној партији. Занимљиво је приметити да су Владу подржале и донедавно владајућа Социјалдемократска партија Румуније и највећа опозициона партија Националнолиберална странка. Алијанса либерала и демократа (донедавно партнер у владајућој коалицији са социјалдемократима) чији је лидер Калин Попеску Таречану, председник Сената - румунског Горњег дома, била је највише гласна против оваквог састава Владе.

¹²⁵⁸ J., Blondel, I., Penescu, *Romania*, in: *Cabinets in Eastern Europe*, (J., Blondel, F., Müller-Rommel, eds.), Palgrave Publishers, Ltd, New York, 2001, p.118

Владе. Дневни ред¹²⁵⁹ финализује се понедељком, односно његове главне тачке се утврђују на састанцима под председништвом генералног секретара Владе. Генералном секретаријату Владе су према томе поверени важни задаци координације. Поред овог секретаријата премијер има на располагању свој кабинет, са специјалним директоратом и групом саветника који су сви заједно део канцеларије премијера.¹²⁶⁰

Не треба да буде занемарено да је претходни Устав Румуније почивао на начелу јединства власти и да је бар формално извршна власт била подређена скупштини. Правни остаци тог времена задржали су се у румунском уставном решењу јер је изричито предвиђена обавеза председника Владе да упућује извештаје и изјаве о политици Владе Горњем и Доњем дому парламента ради евентуалних расправа и питања преузимања одговорности. Председник Републике има једно, сматрамо не тако занемарљиво овлашћење у односу на Владу. У случају да је први министар спречен да обавља дужност, тада шеф државе за привременог председника Владе, дакле вршиоца дужности премијера одређује другог члана Владе.¹²⁶¹ Било би на месту да је одређено, да други члан Владе само у одређеним областима може замењивати премијера и тачно одређено време. Дакле, по аналогiji са Владом у техничком мандату, Устав је требао да предвиди да и председник Владе буде премијер у техничком мандату. Међутим у пракси се то ипак дешава.

Колективни део егзекутиве у Румунији, задужен је на основу одредбе члана 102 Устава, да спроводи унутрашњу и спољну политику на основу свог програма, који је усвојио парламент и да управља државном управом.¹²⁶² Влада овде пре подсећа на извршни орган скупштине, који спроводи програм о коме је коначну реч дала легислатива, а то је такође карактеристика скупштинског система организације власти. Наредна овлашћења такође указују на везаност Владе за парламент, тако што Влада доносећи

¹²⁵⁹ Када су на дневном реду нацрти закона, Директорат за анализе и правне савете Генералног секретаријата Владе у обавези је да изврши детаљну анализу предлога закона и формулише мишљење поводом предлога у вези његових особености и његовом компатибилношћу са општим програмом Владе.

¹²⁶⁰ „Тakoђе постоје институције које су повезане са централним делом Владе, примера ради Департман за јавно информисање, канцеларија гласноговорника Владе за односе са медијима. Посматрано уопштено, чини се да румунска Влада није посебно добро координисана. Постоји фрагментација као резултат пролиферације централних служби и постојања конкуренције између њих. Овакво стање ствари, додатно је закомпликовано чињеницом да се неки министри налазе и на челу централних служби Владе које су добила статус полунезависних министарстава а не истински део централне Владе. Нема формално конституисаних кабинетских комитета румунске Владе, али постоји велики број међу-министарских комитета под вођством државних секретара. Ови комитети се не показују посебно ефикасним, ипак интерминистарска комуникација овим путем је чешће номинална него реална. Влада је свесна ових проблема и истиче се да је потребно ставити акценат на побољшање интерминистарских комуникација и консултација.“ - J., Blondel, I., Penescu, op.cit.p.117

¹²⁶¹ Тако је председник Јоханис после оставке Виктора Понте на место премијера, именовано вршиоца дужности председника Владе, министра за национално образовање у Понтином четвртном кабинету Сорина Чимпеануа (Сiмпеану). То је у ствари било прелазно решење (5.11.2015-17.11.2015) до избора премијера и Владе са пуним капацитетом овлашћења.

¹²⁶² „Једна од уставних обавеза Владе је да у извршењу својих овлашћења, сарађује са различитим организацијама цивилног друштва. Да би Влада одговорила овом задатку, установила је одређена специјална тела, као што је Комисија Владе за сарадњу са синдикатима, која је у ствари трипаритна комисија јер у њен састав улазе и представници послодаваца. Влада има такође Савет за националне мањине, који се састоји од њихових представника. У исто време Влада има сопствену структуру помоћних тела: премијеров кабинет, Савет за реформу и економску стратегију, Генерални секретаријат Владе, Департман Владе за односе са парламентом који води министар надлежан за те односе, Департман Владе за локалну јавну управу као део Генералног секретаријата Владе.“ - I., Zlatescu, op.cit.p.78

одлуке и наредбе има генерално уставно овлашћење које се своди на организовање извршења закона. Наредбе је могуће доносити само ако за њих постоји, посебно прецизирано утемељење у појединачним законима. Начелна је одредба којом је прецизиран положај и надлежност румунске Владе, а која за предмет има делегацију законодавних овлашћења на Владу и овлашћења Владе да доноси хитне наредбе. Законодавна делегација веома је рестриктивно, материјално и процесно постављена, јер мора да се односи на материју изузету од регулације путем органских закона, са додатним прецизирањем предмета и интервалом у коме та овлашћења Владе трају. Када наступе изузетне ситуације, Влада може да користи овлашћења путем којих се доносе прописи изван Владине надлежности. Такви прописи су предмет парламентарне контроле и Влада је у обавези да их достави парламенту. Достављањем прописа парламент који није у заседању, аутоматски се активира односно налази се у сазиву. Потврђивање или одбацивање прописа донетих у изузетним ситуацијама независно од њиховог карактера (да ли су самостални или пренети) подлеже доношењу посебног закона.

Парламент је овлашћен да врши контролу над Владом, захтевајући достављање информација, докумената а посебно у вези буџетске материје. Тиме односи парламента и екзекутиве доживљавају преображај из равноправности и сарадње извршне власти односно једног њеног дела и легислативе, у надзор и усмеравање Владе од стране законодавног тела. Оваква овлашћења парламента делимично се удаљавају по својој природи од начела поделе власти. Председник Владе је у изричитој обавези на основу Устава, да законодавној власти упућује извештаје односно обавештава је путем изјава о политици Владе. Оваква обавеза првог министра, односно овлашћење парламента еклатантан је пример перманентног надзора легислативе над Владом. Устав Румуније као своје категорије познаје инструменте парламентарне контроле - интерпелацију и посланичка питања. У Уставу додуше није начињена јасна дистинкција између интерпелације и посланичких питања, сем у оном делу који говори да је поводом интерпелације парламент овлашћен, да заузме став за разлику од посланичког питања, које нема за последицу изјашњавања парламента о одговору члана Владе на питања посланика. Заузимање става о интерпелацији од стране посланика само је солуција, а није реч о обавези. Устав је остао недоречен поводом предмета интерпелације, броја њених подносилаца и самом поступку њеног остваривања и последица одлука које следе после интерпелације. У румунској теорији се ипак наводи да су поводом интерпелације, чланови Владе приморани да дају објашњења о њиховој политици у одређеном сектору друштвеног живота ... Интерпелације могу да изазову дебату, заузимањем става одређеног дома пред којим је покренута интерпелација у вези са темом интерпелације.¹²⁶³

V.2.4. Положај парламента

Законодавна власт поверена је на основу члана 61 став 1 Устава Румуније парламенту, који се у наведеној уставној норми дефинише као врховно представничко тело и једина власт у држави која доноси законе. У свом капацитету као народно врховно представничко тело, наводи румунска ауторка Ирина Златеску (Zlatescu), легитимитет парламента и његова структура, директни су резултат националне суверености изражене на основу воље бирачког тела на гласању. „Порекло парламента је изборно и његова целокупна активност је стављена под изборну контролу. Исто тако, као експонент

¹²⁶³ I., Zlatescu, op.cit. p.71

интереса народа, парламент не може да буде подређен, било ком приватном, локалном или групном интересу, што би довело до конфликта са целим друштвом. Ово је углавном изражено кроз легислативне функције парламента и његову функцију контроле свих других јавних власти, посебно председника Републике и Владе. У раму уставног режима, парламентарна легислативна функција је традиционална. Парламент је једини носилац легислативне власти, једини ауторитет обдарен прерогативима да општу вољу постави у форму закона. Ово такође имплицира право да одобри Влади овлашћење да регулише одређене материје, на бази законодавне делегације, а у исто време реч је о специфичном односу између парламента и председника Румуније, у смислу промулгације закона.¹²⁶⁴ Чланом 61 Устава Румуније предвиђено је да се парламент састоји од Дома посланика и Сената. У румунској теорији је примећено да дуализам парламентарне структуре кореспондира са бифедалном структуром егzekутиве, представљене у лику председника Републике и Владе. То није само израз традиције (законодавни орган у Румунији је имао дводому структуру током демократског међуратног периода), већ такође и институционална неопходност, за организацију легислативног процеса, посебно са становишта обезбеђења квалитета стварања закона, и да се избегне концентрација власти у једном дому парламента, као што је било у комунистичком тоталитарном режиму – у виду једнодомне Велике народне скупштине. Особина румунског парламента је да су домови равноправни, с обзиром да избор чланова оба легислативна одликује непосредност општег и тајног бирања, они имају једнаку легитимацију што такође оправдава идентичност њихових овлашћења.¹²⁶⁵ Да би се избегла институционална блокада до које може доћи као последица једнаког статуса домова приликом изгласавања закона различите садржине, највишим општим правним актом је предвиђено усаглашавање различитих текстова истог закона на заједничкој седници. Суспензија председника Румуније са функције, усвајање државног буџета, државног буџета социјалног осигурања, проглашење ратног стања, суспензија (примирје) или окончање војних непријатељстава, контрола извештаја који се доставља од Врховног савета националне одбране¹²⁶⁶ као и од Суда за ревизију су ситуације када се домови румунског законодавног тела окупљају у заједничко заседање. „На основу члана 65 Устава заједничка седница је метод рада домова

¹²⁶⁴ I., Zlatescu, op.cit. p. 64

¹²⁶⁵ Ипак, постоје одређене разлике, које јесу важне, али не утичу на једнаку позицију домова. Мањи је број сенатора којих има 176 у односу на 412 чланова Доњег дома. Разлика постоји у старосној граници за пасивно бирачко право за сенаторе која износи минимум 33 године у односу на првобитну норму из 1991 када је та граница износила 35 година, док члан Доњег дома може постати румунски држављанин са 23 године живота. Поред избора Владе, румунски парламентарци на заједничкој седници бирају Народног адвоката како се у Румунији назива омбудсман. Избор Народног адвоката, ипак је за време важења Устава од 1991, био искључива надлежност сената. У том погледу, домови румунског законодавног тела били су неегалитарни. Егалитарни бикамерализам је успостављен и поводом избора румунског омбудсмана, почев од уставне ревизије из 2003. године када је и Доњи дом добио ово право избора.

¹²⁶⁶ Врховни савет за националну одбрану је самостално управно тело у Румунији, чије је постојање предвиђено Уставом са задатком да организује координацију активности које се односе на одбрану земље и националну безбедност. Активности савета разматрају се у парламенту, по правилу једном годишње за предходну годину. И у војно-безбедносним питањима бар формалноправно председник Републике има предност над премијером, с обзиром да је шеф државе по функцији председник Врховног савета за националну одбрану, а премијер потпредседник овог тела, у чији састав улазе одређени број чланова Владе: министри задужени за националну одбрану; за унутрашње послове; за спољне послове; за правду; за економију; и за јавне финансије. Директори Румунске обавештајне службе и Обавештајне службе за спољне послове, начелник Генералштаба Румунске војске, саветник председника за националну безбедност и секретар Савета.

а не посебно парламентарно тело. Може се десити да домови дебатују о ургентним проблемима од националног интереса која се тичу парламента као целине а не само појединачног дома.¹²⁶⁷

V.3. Почети политичке праксе партијског плурализма: Од револуције у крви децембра 1989. до Устава из 1991. и првог непосредно изабраног председника

Румунска револуција (и ако даље наводимо да нема убедљиво већинског става да су се догодила у румунском случају *per definitionem* револуционарна дешавања) је период насилних грађанских немира који су се у овој земљи одиграли децембра 1989. Она је отпочела у Темишвару и ускоро се проширила широм земље. Крвави догађаји кулминацију су доживели у брзоспроведеном судском поступку у коме су диктатор-султан и први потпредседник Владе-његова жена тј. брачни пар Чаушеску осуђени по свим тачкама оптужнице, која је гласила на извршење кривичних дела: геноцида, намерне девастације националне економије и злоупотребе апарата силе против сопственог народа. Изречена казна, смрт стрељањем извршена је одмах 22. децембра. Тако су Николае и Елена Чаушеску били једини лидери, од земаља Варшавског пакта, који су погубљени. После 42 године комунистичког режима у Румунији и 24 године Чаушескуове владавине, то је било последње уклањање комунизма у сада бившим социјалистичким земљама Европе.

Падом румунског комунистичког режима¹²⁶⁸, који је крваво завршио у споменутом промптно организованом судском процесу, политичка празнина у смислу партијске организације попуњена је Фронтом националног спаса који је брзопотезно формиран од стране секундарно позиционираних чланова Комунистичке партије, односно њених

¹²⁶⁷ I., Zlatescu, *op.cit.* p.65

¹²⁶⁸ „Не постоји сагласност о томе да ли је Румунија доживела Револуцију или државни удар. Многи се појединци питају да ли је земља искусила праву револуцију. Поједини румунски и западни писци имају на уму да се румунско постреволуционарно руководство састојало углавном од бивших комуниста и да се зато у ствари десио државни удар. Штавише, ови писци тврде да до 1996. године није било фундаменталне промене у политичкој или социјалној политици земље. Међутим, револуционарна промена, ваља да буде посматрана из перспективе специфичне државне и друштвене структуре. Тако Гилберг истиче да су комунисти, а не комунистичка партија одмах имали јак утицај после револуције. Ово је важна разлика када се узме у обзир да су у кратком року многе посткомунистичке технократе били чланови Комунистичке партије. Комунистичко политичко руководство, дакле није само по себи, индикација пропале револуције или државног удара. Оно што може изгледати као појединачна промена из западне перспективе, је у ствари фундаментална промена из румунске перспективе и у томе лежи основ за расправу. Поједини тврде да су револуције брзе без појединачних промена. Ово је међутим, непрецизан поглед на револуцију. Све револуције имају период брзих промена а онда следи постепена консолидација. На пример, било је потребно скоро шест година након руске револуције, да би тек тада бољшевици коначно консолидаовали њихову власт. Док је кретање ка тржишној економији и истинској демократији било постепено, политичко окружење у земљи се суштински променило. Кетрин Вердери и Гејл Клингман тврде да је неки облик народног устанка био неопходан да се оконча Чаушескуов режим. Они верују да Чаушеску, не би био збачен самим пучем. Други као што је Џулијана Геран Пилон, тврде да је пуч успео у отмици револуције. Дебата се водила о томе, на обе стране и на Западу и у Румунији. Анкете спроведене у Румунији су показале изузетну доследност у начину на који становништво посматра револуцију. Међу испитаницима је само 50% оних који верују да су догађаји 1989. године били револуција. Око 30% испитаника верује да су догађаји били удар и 24% верује да су догађаје 1989 спровели странци. Ово је несрећно наслеђе револуције. То је био одлучујући тренутак румунске историје и још увек Румуни и западњаци подједнако из различитих углава га тумаче.“ - S., D., Roper, *Romania the unfinished revolution*, Harwood academic publishers, Taylor and Francis e-Library, 2005, pp.59-60

функционера који нису били у првим редовима, али и непартијских појединаца укључених у револт против комунистичког диктатора. На површину као први човек револуционарног таласа и власти која долази са њим избио је Јон Илиеску (Iiescu), некадашњи члан Централног комитета Комунистичке партије Румуније, а у том тренутку главни уредник једне издавачке куће. Претходни политички ангажмани и добро познавање медијске сфере учинили су Илиескуа веома прилагодљивим на новонастале промене у Румунији после свргавања и егзекуције брачног и државног тандема Николае-Елена Чаушеску. У првим месецима привремене Владе,¹²⁶⁹ Фронта националног спаса Илиеску је предложио вишепартијске изборе и демократију саобразно румунским политичким приликама без потпуног искорака из социјализма, нешто слично стилу реформи у Совјетском Савезу које је спроводио њен последњи лидер Михаил Горбачов, под називом Перестројка. Овом другом по реду председнику Румуније у функцији инокосног шефа државе биле су на уму реформе које неће комплетно уклонити постојеће институције старог режима. Од неког ко долази из исте партијске номенклатуре тешко да се и могло очекивати спровођење радикалних реформских захвата у румунском друштву. Изгледа да Илиеску није био спреман да се децидно одрекне комунистичке идеологије и програма који је иницијално презентирао током револуционарних дешавања, а који је обухватао козметичке промене у пољопривреди и реорганизацију економије, али не и прелазак на чисти капитализам, односно у политичким оквирима, западни модел демократије. Такви погледи нису били усамљени јер да су били мањински, не би се Илиеску тако брзо успео на сам врх извршне власти у Румунији.¹²⁷⁰ Напротив, и многи други чланови Фронта националног спаса тврдили су да је изведена револуција - револуција против Чаушескуа, а не против комунизма. Илиеску је касније указивао на могућност усвајања шведског модела социјализма. За пројекцију новог друштва била је потребна и нова партија па је убрзо Фронт националног спаса организован као странка, а први избори који су одржани после 1937 године¹²⁷¹ са атрибутуом слободних, општих, тајних и вишепартијских, довели су до

¹²⁶⁹ Од пада Чаушескуовог режима децембра 1989 до новембра 2015, 12 личности је било на челу румунске Владе и то: Петре Роман (Roman) (26.12.1989. - 16.10.1991.), који је формирао 3 кабинета; Теодор Столојан (Stolojan) (16.10.1991.-19.11.1992); Николае Вакароју (Văcăroiu) (20.11.1992.-11.12.1996.); Виктор Чорбеа (Ciorbea) (12.12.1996.- 17.4.1998.); Раду Василе (Vasile) (17.4.1998.- 22.12.1999.); Мугур Изареску (Isărescu) (22.12.1999.-28.12.2000.); Адриан Настасе (Nastase) (28.12.2000. - 21.12.2004); Калин Попеску Таречeanу (Tăriceanu) (29.12.2004.- 22.12.2008), у току једног мандата овај политичар је саставио два кабинета; Емил Бок (Boc) (22.12.2008.- 6.2.2012.), Бок је као премијер састављао два кабинета; Михај Унгуреану (Ungureanu) (9.2.2012.-7.5.2012.); Виктор Понта (7.5.2012.-5.11.2015), Понта је у току свог бурног мандата састављао чак 4 кабинета. И на послетку почев од 17.11.2015. румунску Владу предводи некадашњи комесар Европске комисије за пољопривреду, Дачеан Чолош (Cioloș). Просечни век кабинета за 26 година вишестраначког система у Румунији је трајао око 26 месеци. Само су Адриан Настасе и Калин Попеску Таречeanу успели да буду пун четворогодишњи мандат премијери. Чак шест личности је вршило функцију вршиоца дужности премијера.

¹²⁷⁰ „Илиескуов режим није био спреман да превазиђе све замке свог предходника. Наиме, спровео је контролу садржаја над медијима и реконструисао је тајну полицију у форми Румунског информационог сервиса (који додуше није био тако страхан као Секуритате). Режим се није сматрао обавезним да поштује уставна овлашћења и правила ... Економске реформе су врло споро текле и Илиескуов режим је чинио врло мало да заустави економску пропаст. Радикални националисти су били део владајуће групације све до 1996. године. Илиеску је сам експлицитно одбијао чињеницу да је институционализована опозиција важан елемент демократије.“ – В., Ciritoj, *Rumunija, u: Postkomunistička demokratizacija*, (urednici, Dž., Drajzek, L., Templman-Holms), (preveli, M., Filipović, V., Cvetković, M., Milošević, M., Kocić), Izdavačko-analitički centar, Niš; Gip Punta, Niš, 2003, str. 200

¹²⁷¹ J., Reaves, *Romanians Hope Free Elections Mark Revolution's Next Stage*, Chicago Tribune, 3.30.1990

убедљиве победе Фронта и освајање већине места у румунском парламенту. Тако је Фронт освојио чак 67% гласова бирача, а Националнолиберална партија као и Демократска унија Мађара у Румунији свака понаособ око 7%, као главне опозиционе партије. То говори о томе, да није било простора за другачије политичке опције после свргавања Чаушескуа, јер је привремену власт и организацију избора спровео Фронт националног спаса. Тако румунско-немачка ауторка Анели Габани (Gabanyi) указује да је „на изборима из 1990. године Јон Илиеску већ у првом изборном кругу изабран за председника великом већином. Преко два председника домова румунског парламента, контролисао је дешавање у законодавном телу. Насупрот томе му је претио губитак моћи над Фронтом националног спаса, коме након свог избора није смео да припада, чак је и политички страховао да ли ће бити номинован на следећим изборима за председника. У његовом мандату дошло је до конфликта са председником Владе, Петре Романом, који је уједно био и лидер Фронта. За разлику од Илиескуа, који је водио блаже, социјално прихавтљивије реформе, Роман је био за политику дубљих реформи и јасно прозападну орјентацију у спољној политици. Ово је довело до смењивања премијера у септембру 1991. године. За вршиоца дужности а после и председника Владе Румуније именован је Теодор Столојан (Stolojan), а након избора 1992. године (и председничких и парламентарних) на функцију премијера је изабран Николае Вакароју (Văcăroiu). Место премијера изгубило је у оној мери на значају и утицају колико је председник Илиеску преузео прерогативе шефа Владе.“¹²⁷² У току 1994. године (о чему ће даље бити више речи) против Илиескуа је покренут први поступак за разрешење од дужности шефа државе. Међутим, поступак је имао само једну фазу која се завршила у парламенту јер захтев није добио потребну већину. Наиме, 166 чланова парламента су били позитивно опредељени за смену председника, односно покретање поступка његове одговорности, 242 су била против, а остали су били суздржани. Илиеску се после истека првог мандата на основу Устава из 1991. године кандидовао за наредни мандат 1996. године и то је у ствари била његова трећа председничка утакмица с обзиром да су први председнички избори по новом Уставу одржани 1992. године на којима је овај политичар освојио 61% гласова. Надајући се у сличан успех тако је и наступио пред изборе 1996. године, али медији више нису били под тако снажном контролом владајуће партије као што је то било пред прве председничке изборе па је изгубио од представника опозиције (политичка групација – предизборна коалиција – Демократска конвенција) и невладиних организација цивилног друштва, универзитетског професора Емила Константинескуа (Constantinescu). После четири године проведене у опозицији Јон Илиеску је на председничким изборима 2000. године¹²⁷³ освојио свој трећи председнички

¹²⁷² A., U., Gabanyi, *Das politische System Rumäniens*, in: *Die politischen Systeme Osteuropas* (W., Ismayr, M., Soldner, S., Richter, Hrsg), Leske + Budrich, Opladen, Stuttgart, 2004, s. 563

¹²⁷³ На председничким и парламентарним изборима 2000. године поново су на власт дошли Илиеску и његова Социјалдемократска партија Румуније. Њихове победе на председничким и парламентарним изборима нису биле тако убедљиве као на првим изборима 1992. Велики добитник на тим изборима била је Партија Велика Румунија и њихов лидер Корнелио Тудор (Tudor). Ова десно-популистичка и националистичка партија постала је друга по снази странка у земљи, оставивши иза себе Националнолибералну странку и Демократску партију. Тудор је у првом кругу избора био другопласирани председнички кандидат, добио је знатно више гласова од некадашњег премијера и кандидата Националнолибералне странке Теодора Столојана, трећепласираног на изборима за председника као и независног кандидата Мугура Изарескуа (Isărescu), тада председника Владе који је остварио четврти по реду изборни резултат. Ово смо навели из разлога што треба указати да у полупредседничким системима, посебно младим демократијама, које следе после посрнућа институција у периоду ауторитарних или тоталитарних режима се очекује да председници имају улогу народних избавитеља и симбола националног

мандат, а други на основу Устава из 1991. године. Његовој победи на руку је ишло то што му је противкандидат био представник ултранационалиста, лидер странке Велика Румунија, Корнелио Вадим Тудор (Tudor). Други аспект изборне победе Илиескуа, може се објаснити незадовољством јавности економским реформама које су спровођене у претходне четири године од стране центродесничарске Владе Румуније и политичке нестабилности, која је била продукт размимоилажења у шареноликој владајућој коалицији. У теорији се истиче, да је у овом последњем мандату Илиескуу успео да испуни задатке председника државе више него у периоду између 1992-1996. године, да посредује између политичких и социјалних снага. „Односи између председника Илиескуа и премијера Настасеа нису увек били без конфликта, који су са једне стране резултирали из неразјашњених односа моћи унутар владајуће партије и владиног тима, а са друге стране из честих оптужби на рачун премијера и његових најближих сарадника да су корумпирани. Ову одскочну даску председник је знао добро да искористи.“¹²⁷⁴

Румунски систем власти који у овом раду, а и генерално, оцењујемо по правној природи као полупредседнички систем, сигурно да је на почетку свог институционалног живота, односно радњама главних политичких актера у пракси показивао слабости, које су више или мање карактеристика многих посттоталитарних и постауторитарних друштава. Веће слабости овог система примењеног у Румунији у односу на исти институционални модел, који је доживео политичко оживотворење наравно кроз уставни рам у другим земљама, је између осталог последица тога што је румунски комунистички систем, мора то поново да нагласимо, био султанистички режим екстремно личне власти Чаушескуа, која није била лимитирана претерано ригидним идеолошким (као што је био случај у другим социјалистичким земљама) а још мање моралним нормама. У таквом развоју догађаја, који су непосредно уследили по свргавању и судском уморству диктатора за прву деценију посткомунизма у овој држави, можемо да кажемо да је обележена и даље јаким утицајима ауторитарних и недемократских тенденција.¹²⁷⁵ Румунска несрећна политичка историја, репресија током година под комунизмом и чаушескуизам утицали су да се створе, лоши прецеденти политичког развоја Румуније после 1990. године. Да ли одговор на питање о демократском карактеру владавине првог председника изабраног на слободним изборима који је дошао из истог идеолошког окриља, односно владајуће номенклатуре (иако је Илиеску почетком 70-их година XX века, током владавине Чаушескуа, скрајнут са свих главних партијских и државних функција) може бити позитиван и рећи да је та владавина знатно подсећала на председнички стил појединих шефова држава у западноевропским полупредседничким системима? Одговор је пре негативан него позитиван. Зато, анализу фокусирамо на односе између председника Илиескуа и других политичких снага. Румунија у току његовог мандата, али и председништва наредног шефа државе КонстантINESКУА, није имала искуство са

јединства. Функција шефа државе у околностима још ровите демократије веома је примамљива националистичким популистима какав је био Корнело Вадим Тудор, у мисији обећања испуњења одређених територијалних претензија према другим државама и нуђења брзог решавања одређених проблема за које у ствари нема ефикасних политичких лекова .

¹²⁷⁴ A.,U., Gabanyi, Ibid, s.564

¹²⁷⁵ Тешко је после дугих година живота у мрачном тунелу неслободе и када се слобода освоји, да се цене њене вредности. Тешко је прихватити демократију, са скоро неограниченим плурализмом те је и даље било добро за некадашње комунистичке апаратчице а сада социјалдемократе, односно прво припаднике Фронта националног спаса, да под формалним рамом демократског политичког система и даље поседовати бар неформалне остатке ауторитарног режима, коме је својствен ограничени плурализам.

кохабитацијом француског типа. Седморица премијера (од тога четворица за време три председничка мандата Илиескуа и тројца за време обављања функције шефа државе од стране Константинескуа) која су обављала ту функцију била су или чланови партије из које потиче председник или су пак долазили из ванстраначких кругова, али уз подршку председника. У случају првог премијера посткомунистичке Румуније, Петре Романа, ваља архивирати у сећању да је постојала серија озбиљних неслагања између председника државе и председника Владе, иако су оба политичара била исте орјентације, односно из истог политичког покрета, па је то створило један негативан образац за будућност политичких односа других институционалних актера у истим улогама. Конфликт између председника Владе Романа, и председника Илијескуа кулминацију је доживео насиљем у Букурешту септембра 1991. године. Иако је после првих избора одржаних 1990. године Илиескуова победа на председничким, а Фронта националног спаса на парламентарним изборима била убедљива, Хуан Линц и Алфред Степан запажају да је владајућа групација према пораженим противницима показала крајње нефер политички приступ, односно понашање на изразито недемократски начин. „У периоду између свог избора и инаугурације за председника, Илиеску је показао да фаворизује револуционарно а не демократско понашање и праксу, онда када је применио „народну правду“ против студената који су протестовали на универзитетском тргу у Букурешту. Он је позвао рударе (претходно детаљно организујући њихов превоз) да дођу у Букурешт, одбране Владу и „ослободе град од хулигана“. Током два дана рудари су у Букурешту не само брутално тукли студенте, већ су успели и да демолирају седишта две главне опозиционе странке. Једна од најосновнијих карактеристика сваке демократске владе, јесте да одговори својој обавези одржавања владавине права и своје сопствене акције ограничи законима. Кад су рудари напуштали Букурешт, новоизабрани председник Јон Илиеску дошао је на железничку станицу и јавно им се обратио. Његов наступ био је више наступ недемократски орјентисаног револуционара него говор демократског шефа државе.“¹²⁷⁶ Овакав обрачун са политичким противницима уз потпуно видљиве методе физичког насиља био је супротан политичким размишљањима премијера Романа. Размимоилажење шефа државе и првог посткомунистичког премијера било је највише у сфери економије, односно стратегије будућих економских реформи које су биле насушна потреба потпуно девастиране румунске привреде. Роман је у почетним месецима свог премијерства, почео са имплементацијом тржишног модела по угледу на западне узоре у реформисању привреде. Конзервативним струјама али не само у смислу идеолошког извора у оквиру Фронта националног спаса, таква активност извршне власти на челу са премијером није била по вољи, јер је један део победника победу посматрао као тријумф над некадашњим диктатором и његовим најближим сарадницима, са циљем да се једна номенклатура замени другом а да се комунизам само омекша. Неспремност да се подрже реформски потези премијера са описаним дешавањима насиља у Букурешту, дала су повод председнику да примора Романа на оставку. Председникова имплицитна подршка оном крилу у Фронту националног спаса које се противило истинским реформама, сигурно да је један од главних разлога због чега је Роман изгубио парламентарну подршку. Дух румунских закона који су и пре усвајања Устава створили институционални рам за полупредседнички систем, захтевао је да председник у немирима у Букурешту септембра 1991. године не буде политички актер на страни једне групације, већ да буде изнад партијске политике и поступа непристрасно, али Илиеску је чинио сасвим супротно. Тај

¹²⁷⁶ Н., Linc, A., Stepan, op.cit. str. 445

један исечак из политичког живота тек конституисаног система власти, говори да су уставне норме које захтевају медијаторску улогу председника ипак ирелевантне, када шеф државе одбија да поштује дух основног закона. Теодор Столојан (Stolojan) био је следећи председник Владе који је постављен на место Петре Романа (а што смо већ помињали), као политички мање опасна личност у односу на претходног премијера. Такав премијер одговарао је више изградњи моћне политичке ауре шефа државе Јона Илиескуа, те нису били јавности уочљиви конфликти између премијера и председника Републике. Столојанова Влада била је прва у посткомунистичкој Румунији, са формално коалиционим карактером, премда није било потребе за савезом странака, узимајући у обзир двотрећинску већину у броју гласова бирача које је Фронт националног спаса освојио на изборима 1990. године. Столојан је додуше такође, као и Роман био заговорник радикалних економских реформи али уместо да се реформе посматрају као једна генерална агенда коју треба подржавати бар у начелу у сваком парламентарном гласању, председник Владе био је приморан да сваки пакет реформских мера износи пред парламент тек пошто се обезбеди већина за изгласавање уз неизбежну, а често непринципијелну политичку трговину и то унутар Фронта националног спаса. Први парламентарни избори из септембра 1992. године Румунима су понудили избор између тржишних реформи, задржавање политичког статуса quo и екстремистичких струја, са израженим националним предзнаком. На те изборе некадашњи Фронт националног спаса, изашао је у две колоне и то под иницијалним именом и вођством некадашњег премијера Романа, уз програм брзих економских реформи, и Демократски фронт националног спаса кога су чиниле присталице председника Илиескуа, уз програм постепених економских промена. Три екстремистичке политичке партије: Партија румунског националног јединства, Партија Велика Румунија и Социјалистичколабуристичка партија (странка комунистичке оријентације – партија старог курса) бирачима су се додворавале кроз националистичка осећања, и кроз покушај да се добију гласови употребом незадовољства једног дела бирачког тела новим властима. Председнички избори представљали су трку између два главна кандидата, актуелног председника Илиескуа и најеминентнијег члана опозиционе Демократске конвенције, професора Емила КонстантINESКУА, тада ректора Универзитета у Букурешту. Резултати парламентарних и председничких избора били су индикатор расположења Румуна, које се огледало у њиховом страху од могућих последица брзих и радикалних економских реформи. Главна опозициона снага Демократска конвенција није успела да победи Илиескуову политичку опцију, нити је то пошло за руком председничком кандидату Конвенције, КонстантINESКУУ у борби са актуелним председником за место шефа државе. Међутим, Илиеску је ипак изгубио од политичке подршке указане му на председничким изборима две године раније, када је у првом кругу добио 85% гласова. Сада је победник морао да буде одређен у другом кругу, с тим што је тада Илиеску убедљиво победио противкандидата. Његов Демократски фронт пласиран је као појединачно најјача групација са 117 места у Дому посланика, односно 49 мандата у Сенату. То јесте била победа, али недовољна за самосталну владавину институцијама извршне власти. Због те околности, Демократски фронт националног спаса био је приморан на тражење коалиционих партнера репрезентованих у прокомунистичкој Социјалистичколабуристичкој партији и поменутих изразито десно оријентисаним странкама Великорумунској партији и Партији румунског националног јединства. „Програми ове четири партије имали су довољно заједничког да пронађу основ за подршку Влади. Међутим, они су имали мало тога заједничког да формирају

коалициону Владу. Није било у интересу Демократског фронта националног спаса да формира коалицију са комунистичком Социјалистичколабуристичком партијом и националистима из редова Партије румунског националног јединства¹²⁷⁷ и Великорумунске партије укључујући ксенофобичне политичаре као што је био Георги Фунар (Funar). Такав политички потез могао је да наруши репутацију Демократског фронта националног спаса. Две реформске партије, Фронт националног спаса (који је освојио 43 места у Дому посланика и 18 мандата за Сенат) и Демократско конвенција (са освојених 82 места у Дому посланика и 34 места у Сенату) нису добили довољно гласова да могу да владају заједно. После избора из септембра 1992. године формирање Владе је први пут вршено на основу Устава из 1991. године. Илиеску је био суочен са деликатним избором. Изборни резултати су били такви, да је било веома тешко формирати стабилну коалицију. Најреалнија опција за Илиескуа, било је номиновање ванстраначког политичара на место премијера. Нестраначки мандатар могао је да формира Владу која би евентуално имала подршку три главне партије у парламенту, Демократског фронта националног спаса, Фронта националног спаса и Демократске конвенције или да састави кабинет уз подршку Демократског фронта и партија екстремне леве и екстремне деснице. Разговори између Демократског фронта националног спаса, Демократске конвенције и Фронта националног спаса о формирању Владе Демократског фронта на челу са неутралним премијером, номинованим од стране председника Илиескуа са прећутном подршком остале две партије нису довели до позитивног резултата.¹²⁷⁸ Како су преговори између три водеће политичке партије доживели неуспех шеф државе је оптирао за номинацију премијера ван странака али уз подршку Демократског фронта националног спаса, осталих партија леве оријентације и две националистичке странке. Илиескуов избор био је Николае Вакароју (Văcăroiu), стручњак из министарства финансија. Влада овог економисте састојала се од експерата и чланова Илиескуовог Демократског фронта. Слично као и претходни премијер Столојан, и Вакароју је био ускраћен за истинску подршку политичких партија у смислу преузимања политичке одговорности са великим задатком, да усклађује рад чланова свог кабинета који припадају највећој партији и да обавља најтежи део посла. Тако је Влада зависила од подршке три политичке партије, једне комунистички оријентисане и друге две изразито екстремно национално опредељене, а то је свакако била околност лоша за развој демократских односа у Румунији. Створила се диспропорција, између формалне политичке снаге у броју мандата које су имале наведне три партије и знатно већег политичког утицаја. Сам премијер, морао је да се доста ослања на подршку председника и његову способност да усклађује интересе политичких партија. Тако је кабинет премијера Вакаројуа, све до

¹²⁷⁷ Алан Сиароф обраћа пажњу на Партију румунског националног јединства, која је како наводи имала значајан успех на парламентарним и председничким изборима. Тако су испред ове партије биле Демократски фронт националног спаса, Јона Илиескуа, Румунска демократска конвенција, Емила КонстантINESКУА, Фронт националног спаса, Петре Романа. Партија националног јединства је освојила са својим кандидатом Георги Фунаром 3. место на председничким изборима, приморавши Илиескуа да иде у други круг. То су иначе били не само први председнички слободни и демократски избори, већ уједно и избори у којима су у председничкој трци, снагу показале екстремне партије политичке деснице. Слична ситуација само са још бољим пласманом, кад је на другом месту на председничким изборима завршила Партија Велика Румунија 2000. године. Више о томе: А., Siarof, *Comparative European party systems - an analysis of parliamentary elections since 1945*, Garland Publishing, INC. New York and London, pp.389-390

¹²⁷⁸ Т., Verheijen, *Romania*, in: *Semi – Presidentialism in Europe* (R., Elgie, ed.), Oxford, University Press, 1999, p 206

наредних избора 1996. године, био суочен са нападима и од стране опозиције, али и од стране националистичких партија које су формално подржавале Владу. Опозиција је посезала за својим легитимним правом да обори Владу, а националистичке партије да повисе цену своје подршке кабинету премијера. Тако је председник Републике био у ситуацији да појача свој утицај у политичком преживљавању Владе која је на тај начин дубоко зависила од његове подршке.¹²⁷⁹ Уместо да премијер буде тај који преговара са партијама које подржавају Владу, због тога што је дошао из непартијских структура, таква позиција председника Владе била је супституисана активношћу шефа државе. Илиеску је наравно у различитим захтевима националистичких партија, некада показивао одлучну чврстину обијајући њихове предлоге, што су свакако били ризикантни потези везани за судбину Владе. О томе говори ускраћивање подршке Влади од стране Партије румунског националног јединства, али и успешно коцкање председника са провером поверења Влади које је тражила опозиција, кроз захтев за изгласавање неповерења и политички опстанак друге главе егzekutive. За време Илиескуовог првог мандата на основу Устава из 1996. године Николаје Вакароју је био премијер колико по Уставу траје мандат премијера, односно до наредних избора. Цена одржања Владе Румуније на власти била је доста висока, а плаћена је на наредним изборима, јер је Илиеску и његова политичка групација изгубила значајан део подршке, због пактирања са националистичким партијама и погрешних одлука у економској сфери. Првих шест година новог система власти успостављеног у Румунији после пада комунизма, показале су тенденцију јачања председникове позиције и слабљења политичких темеља Владе Румуније. На руку таквом стремљењу, ишле су и убедљиве победе првог демократски изабраног председника на изборима 1990. односно 1992. године. С друге стране, слаба општа подршка владама које су функционисале од маја 1990. до новембра 1996. године, може се правдати чињеницом да су главне полуге моћи биле у председниковим рукама. Чврста политичка веза између председника и кабинета премијера Вакаројуа довела је до првог захтева за опозивом председника Илиескуа, због тога што по мишљењу опозиције он као шеф државе није поштовао политичку неутралност, која се тражи од његове функције на основу Устава. Избори из новембра 1996. године били су преокрет у румунској политици. Прва изборна рунда разликовала се од оне из 1990. године. Кандидатура Петре Романа за шефа државе показала је да бирачи имају ширу лепезу избора између три јака политичка опонента. Номинација актуелног шефа државе била је у јавности нарушена, захтевом опозиције да се оцени уставност његове председничке кандидатуре пред Уставним судом. Наиме, Устав Румуније предвиђа да одређена личност може бити председник у два мандата. Опозиција је пружала аргумент, да је Илиеску већ обављао дужност шефа државе у два мандата, док је Илиеску тврдио да је он вршио мандат шефа државе само једанпут на основу важећег Устава и да основни закон Румуније нема ретроактивно важење.¹²⁸⁰ Без обзира што је Уставни суд прихватио аргументацију председникових заступника, само изношење спорне кандидатуре пред уставносудски форум, опозициона канонада критика на Илиескуово фактичко управљање Владом и лоше економске резултате кабинета формалног премијера Вакаројуа, довели су до истинског слабљења Илиескуове позиције. Релативна победа у првом кругу, када је актуелни шеф државе освојио 32% бирачке подршке, далеко је била од оне из 1990. године. Снага опозиције предвођене Емилом КонстантINESКУОМ и Петром Романом била је очевидна јер су ова двојица кандидата већ у

¹²⁷⁹ Т., Verheijen, *Constitutional Pillars for New Democracies*, DSWO Press, Leiden, 1995, p. 184

¹²⁸⁰ Е., Stefoi, *Ion Iliescu, Profile and Interview*, East European Constitutional Review, 2/4-3/1 /1993, p. 53

првом кругу, додуше заједно, освојила скоро 50% подршке. Губитник из другог круга председничких избора из 1992. године, Константину био је сада победник другог круга, а Демократска конвенција политичка групација која је појединачно освојила највише гласова. Наследница Фронта националног спаса, Социјалдемократска унија¹²⁸¹ Петре Романа, освојила је скоро 13% мандата у Сенату и Представничком дому што је било довољно да се уз подршку Мађарске демократске федерације у Румунији формира стабилна (бар у броју гласова) владајућа коалиција. Градоначелник Букурешта, Виктор Чорбеа (Corbea), је именован за премијера од стране новоизабраног председника, а Влада је била трочланог страначког састава: Демократска конвенција, Социјалдемократска унија и Мађарска демократска федерација у Румунији. Избори из 1996. године представљали су прекретницу у политичком животу Румуније до тада, јер су означили праву промену власти у овој земљи од свргавања Чаушескуа 1989. године. Како истиче Верхејен (Verheijen), изборна победа Константину на председничким изборима и политичких партија на парламентарним које су подржале његову кандидатуру, била је ништа мање него земљотрес у румунској политици. Оно што је обележавало и претходне владе, била је и политичка одредница Владе Виктора Чорбе: тешко је било усклађивати различита хтења за поделу колача власти између коалиционих партнера.¹²⁸² Без обзира на ову тврдњу, ипак је дошло до промене стила у вођењу политике на националном нивоу. Промена у ствари није била само промена политичког стила, већ и система институција почев од избора 1996. године. За разлику од свог претходника, Константину није имао активну улогу у коалиционим односима у Влади, односно решавању проблема такве природе. Релативно јасна подела посла између председника државе и друге главе извршне власти, Владе, почела је да добија своје политичке обресе, који су полако усклађени са словом Устава. Председник Владе је пре свега био задужен заједно са ресорним министрима, за вођење економске политике земље и томе аналогне реформе. Шеф државе је с друге стране имао активнију улогу у спољнополитичким питањима која су искрсла у румунској међународној институционалној арени, у виду аплицирања за чланство у НАТО савезу и Европској унији. У току мандата другог демократски изабраног председника Румуније, Емила Константину, румунски институционални модел приближио се класичној шеми полупредседничког система у коме је председник највише видљив у својој спољнополитичкој улози и на пољу безбедносних питања, док је надлежност премијера фокусирана у сфери унутрашње политике. То је битна разлика у односу на президенцијализацију за време Јона Илиескуа, када је председник дубоко био инволвиран у све аспекте вођења различитих јавних политика, како на унутрашњем плану, пре свега у посредовању између коалиционих партнера у Владином тиму, тако и у спољној политици, што се и не може превише критиковати, јер је и овај председник ту, у суштини деловао на основу слова Устава. Такође, и Константину је у току свог мандата више био укључен у аспекте спољнополитичког одлучивања, али за његов мандат

¹²⁸¹ Социјалдемократска унија била је изборна алијанса Демократске партије (коју је као наследницу Фронта националног спаса основао 1993, већ бивши први посткомунистички премијер Петре Роман) и Румунске социјалдемократске партије (не треба је мешати са Партијом социјалдемократије Румуније, која се на председничким и парламентарним појавила као партија наследница Демократског фронта националног спаса) основане 1990, која се сматрала партијом сукцесором Румунске социјалдемократске партије која је деловала у периоду од 1927-1948.

¹²⁸² Тако су постојале не мале варнице између Мађарске демократске федерације у Румунији и друге две партије на десници које су биле репрезентанти мађарских интереса. Такође, било је проблема у регулисању односа између Демократске конвенције и Социјалдемократске уније.

се дакако више може тврдити да је вршен на основу слова, али и духа Устава. Константинескуу је недостајала јака политичка база коју је имао његов претходник Илиеску, али и претходна повезаност са војнобезбедносним структурама, где је такође претходник Константинескуа имао боље позиције. Слично као и победа Илиескуа на изборима 1992. године, тако ни Константинескуова победа на председничким изборима који су одржани истовремено са парламентарним, није омогућила Демократској конвенцији да сама после избора оформи Владу без помоћи других партија. Четворогодишњи председнички мандат Емила Константинескуа обележен је коалицијом партије која га је кандидовала за изборе, Демократске конвенције уз подршку мањих ултранационалистичких партија, да би после пада првог премијера Виктора Чорбеа, искрсао као политичка нужност, нови коалициони менаџмент између поменуте водеће партије и других мањих странака. Наиме, после петнаест месеци на функцији премијера, Виктор Чорбеа је због различитих сукоба и закулисних радњи унутар коалиције поднео оставку марта 1998. године. Наследио га је Раду Василе (Vasile) који је дошао из редова Сељачке хришћанско-демократске партије. Интерни егzekутивни односи између председника и новог премијера одвијали су се на бази поделе уставом им додељених улога. Међутим, после подношења оставке одређеног броја министара, управо из премијерове странке, његова политичка судбина је углавном зависила од даљег поверења председника, а запечаћена је председничким декретом о смени премијера. Константинескуов потез је био упитан из угла валидности, с обзиром на одредбу да председник може да смени министра, а мишљења о његовом праву да то исто учини са премијером била су конфузна. Управо стављање под знак питања уставности председникове одлуке о смени премијера Василеа ослабила је легитимитет Владе у ширем смислу, дакле, не само новог кабинета већ, и самог председника. Неуспеси у реформској стратегији Владе и лош животни стандард у респектабилном делу јавног мњења, оживео је носталгију за прошлим комунистичким временима. Активност извршне власти која је изабрана у легитимној и легалној процедури и од које се после сукцесивних недемократских начина владања очекивало да у најважнијој сфери по будућност грађана, а то је економска политика, учини крупне искоракe ка бољем животу, доживела је неуспех. Политичка психологија нас учи, да просечан бирач бива доведен до очајања и одатле се може правдати жал значајног дела румунског становништва, за ауторитарном или боље речено тоталитарном прошлoшћу. Серија социјалних незадовољстава и штрајк рудара на почетку 1999. године, почела је знатно да крњи ауторитет председника, па је Константинеску одлучио да се не кандидује за следећи мандат. Тиме је створен политички вакум, и могућност да се поново на политичку сцену врати прекаљени политички играч Јон Илиеску. Међутим, појавио се проблем тумачења румунског Устава, односно питање да ли Илиеску може да се кандидује односно да поново буде изабран за председника. Устав Румуније из 1991. године забрањује трећи мандат. Уставни суд је 1992. године тумачећи Устав управо у вези са Илиескуовом кандидатуром за прве председничке изборе на основу новодонетог Устава, заузео став да је то његов други мандат. Међутим, Уставни суд је касније изнео другачије тумачење због већинског става судија који су тврдили да би „забрана Илиескуу да се кандидује на изборима из 1996. године била противуставна.“¹²⁸³ У теорији је овакав потез Уставног суда оцењен, као преображај суда у послушну институцију у служби председника. Но, не треба сметнути с ума да Уставни суд Румуније

¹²⁸³ Н., Schwartz, *The Rule of Law and Governance*, in: *Democracy in Romania: Assessment Mission Report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 1997, p. 63

има поприлично лимитирана овлашћења и да је моделиран по узору на француски Уставни савет. Управо одлука Уставног суда из 1996. године, омогућила је да се Илиеску поново кандидује. Снажна, екстремна, националистичка опција репрезентована лидером Партије Велике Румуније Тудором, допринела је новој победи Јона Илиескуа који је привукао умерене гласаче деснице и левице. Поступајући сходно уставној норми Илиеску је поднео оставку на место председника Социјалдемократске партије, а његов наследник на функцији председника странке Андриан Настасе је изабран за премијера. Навике се и у обичном животу тешко мењају, а навика да се држе сви конци у својим рукама када се налазите у врху извршне власти још теже, као што је био Илиескуов политички манир. Тако је у свом трећем председничком мандату и даље настојао да се уплиће у политичке процесе и борбу за примат унутар егzekутиве са премијером. Њихови неспоразуми, иако припадници исте партије, били су део ширих неразумевања ове двојице политичара око тога ко треба да има кључну контролу над безбедносним службама ¹²⁸⁴ Сам Адриан Настасе је, описујући односе у извршној власти, односно његове релације са председником, навео да су они били у константној тензији. Извршна власт је као аутомобил који возе два возача. У Румунији, Влада се води од стране премијера и председника, односно бар је тако било за време трећег и последњег председничког мандата Јона Илиескуа.

V.3.1. Случај првог покушаја опозива против председника Јона Илиескуа из 1994. године

Први предлог за суспензију шефа државе у Румунији, на основу Устава из 1991. поднет је против првог непосредно изабраног председника Јона Илиескуа. Он је 1994. године оптужен од стране парламентарне опозиције, за озбиљно угрожавање несметаног одвијања судских процеса и да је таквим радњама дошло до нарушавања начела поделе власти. Мотив је био Илиескуова званична изјава средином маја поменутог 1994. године да су правноснажне судске одлуке којима се признаје повраћено власништво на национализованим непокретностима, правно хроме јер немају правни основ с обзиром да Предлог Закон о реституцији имовине није добио потребан број гласова у легислативном телу и да не може с тога бити имплементиран од стране државне управе. ¹²⁸⁵ Процедура суспензије шефа државе покренута је од стране опозиционе партије (прворегистроване странке у Румунији после пада комунизма) Хришћанскодемократске национално-сељачке странке, средином јуна 1994. године. Председник Републике је одбио позив политичких партија представљених у парламенту, да на заједничком заседању оба дома румунског законодавног тела одговара на оптужбе које су изречене против њега. Чак је опозиција тражила да се покрене питање поверења Влади и протествовала је током парламентарне дебате против закона који регулише статус национализованих непокретности, називајући га друга национализација. Партије које су заговарале неопходност смене председника, за иницијативу су прикупиле 167 потписа. С обзиром да се у оваквим случајевима од стране Уставног суда тражи да испуни своју уставну улогу, односно да изнесе мишљење да ли у

¹²⁸⁴ Више о томе: Т., Gallagher, *Theft of a Nation: Romania Since Communism*, Hurst&Co.London, 2005, pp 311-312

¹²⁸⁵ Р., Clej, *Ce este suspendarea din functie a Presedintelui Romaniei*, BBC Romania, Januaru 21, 2007, наведено према: V., A., Dimulescu, *The institution of presidential impeachment in semi – presidential systems – Case study of Romania*, Central European University Department of Political Science, LLM thesis, Budapest, 2009, p. 44

радњама председника постоје акти који се могу квалификовати као противуставни, ова уставносудска инстанца је поступила сходно таквој обавези па је тако Уставни суд закључио у одлуци, да не постоје тешки акти кршења уставних одредаба и подвукао да у складу са чланом 80. Устава, председникова функција медијатора га обавезује да предузима акте који спречавају појаву институционалних, односно друштвених конфликта. Чак шта више у случају одређеног друштвеног конфликта, као што је била тензија између заштићених станара и некадашњих власника национализованих кућа и других некретнина, председникова обавеза је захтевала да не остане пасиван, већ да понуди помоћ у решавању проблема. Ови главни аргументи састоје се у једној основној поставци, да је председник слободан да изрази своје политичко мишљење или да понуди предлоге који ће се кретати у правцу решавања проблема па да се његове изјаве не могу посматрати као било какав притисак на друга јавноправна тела. Имајући у виду да је групација која је подржавала Владу, али и председника, тзв. – председничка већина, управо имала снажну подршку у парламенту, предлог за суспензију шефа државе је одбачен.

V.3.2. Случај првог покренутог опозива против председника Трајана Басескуа из 2007. године

После литванског председника, Роландаса Паксаса (Paksas), Трајан Басеску је други европски шеф државе који је санкционисан од стране легислативе на основу процедуре опозива. За разлику од литванског шефа државе који је оптужен за дело велеиздаје, Басескуу се стављало на терет злоупотреба власти и кршење Устава.¹²⁸⁶ Победа Трајана Басескуа на изборима 2004. године¹²⁸⁷ била је велико изненађење а карактерисана је као румунска варијанта Наранцасте револуције, (као оне у Украјни исте године), против владајуће Националне уније (предизборни савез Социјалдемократске партије Румуније и Конзервативне странке). После изборног тријумфа на председничким изборима Басеску је номиновао члана Алијансе правде и истине (састављена од Националне либералне партије и Демократске партије) Калина Попескуа Таричеануа (Tăgideanu) за премијера иако је Социјалдемократска партија на истовременим парламентарним изборима освојила највише места у парламенту. У циљу да формира већину у парламенту, Басескуова Алијанса је ушла у коалицију са партијом која је

¹²⁸⁶ У анализи првог покренутог опозива против председника Румуније Басескуа пажња ће бити обраћења преваходно на одредбе ревидираних уставних решења из 2003. године.

¹²⁸⁷ „Ако применимо три подтипа полупредседничког система који је увела Синди Скач а у овом случају на Румунију, можемо рећи да је Румунија након избора 2004, била у ситуацији консолидовање већинске власти, јер је имала парламентарну већину односно и премијера и председника, без обзира што су припадали различитим партијама имали су подршку легислатуре. Премда је овај подтип полупредседничког система, најмање склон конфликтима, однос између Басескуа и Таричеануа, почео је изразито да се погоршава, резултирајући у институционалном конфликту, са аспектом који је у коначном резултату предлогом за суспензију. Полупредседнички дизајн може да рачуна на одређено у сигурној мери погоршање односа с обзиром да је премијер имајући упориште у Уставу, одбио да поднесе оставку на председниково тражење да то учини. Друга преломна тачка, догодила се када је Конзервативна странка напустила Владу, која је тада остала без парламентарне већине. Марта 2007, када је председник био под претњом суспензије, Таричеану је искључио Демократску партију из Владе. Резултат је био подељена већинска власт, односно мањинска влада Националнолибералне партије и Демократске уније Мађара у Румунији подржане од Социјалдемократске партије.“ – V., A., Dimulescu, *Presidential impeachment in semi-presidential systems, Case Study: Romania 2007*, EUROPOLIS, vol.4. no.1/2010, p.127

представник румунских Мађара и Конзервативном странком. На тај начин, Социјалдемократска партија и Великорумунска партија су остале у опозицији. Децембра 2006. године у мандату истог премијера због конфликта са председником државе конзервативци су напустили Владу, а владајућа Алијанса је изгубила парламентарну већину. Басеску је у току изборне кампање, а то је и више пута поновио непосредно после избора као и у различитим погодним приликама, наглашавао да он жели да буде активан председник и да заједно са парламентом, посебно када Влада није у могућности да преузима све обавезе, буде председник - играч¹²⁸⁸, шеф државе који подстиче различите политичке процесе. То није било по вољи мањем коалиционом партнеру Алијансе - Конзервативној партији. Такав став председника одударао је од ставова вођа конзервативаца. Из оваквих потеза могло се закључити да је Басескуов стил, унеколико сличан политичким манирима његовог претходника Илиескуа. Наиме, Басеску је такоређи био константно инволвиран у домаћа политичка питања са изричито наглашеним критизерским односом према реформама у правосудном систему, уз веома оштре опаске на рачун премијера и чланова Владе да су повезани, са различитим интересним групама које се налазе са друге стране закона. У исто време, невезано од околности што је испунио уставну обавезу и по избору на место председника вратио чланску карту његовој Демократској партији,¹²⁸⁹ наставио је да подржава своју дојучерашњу странку у јавним иступима. Таква енергична партиципација шефа државе у политичком животу, била је један од главних разлога који су довели до предлога за његову суспензију. Односи Басескуа и премијера којег је именовао из редова његове владајуће групације Калина Попескуа Таричеануа, погоршали су се када је Калин Попеску одбио да поднесе оставку 2005. године, због председникове намере да се распишу превремени избори како би владајућа Алијанса, освојила довољан број гласова који јој омогућују да сама врши власт, односно образује самостално Владу. Социјалдемократска партија је погоршане односе између председника и премијера, успела да политички добро уновчи и да иницира прву фазу у поступку разрешења председника која започиње у парламенту. У вези са самим процесом суспензије председника наглашавамо да члан 95 Устава Румуније на основу ревизије из 2003. године предвиђа да уколико председник почини тешке повреде уставних норми, парламент може да предложи његову, односно њену суспензију, уколико је тај предлог подржан од стране једне трећине посланика. У легислатури која је формирана после избора 2004. године неопходан број за покретање опозива међу посланицима био је 157. Следећи корак састоји се у консултовању Уставног суда, а после одлуке Уставног суда да ли у радњама шефа државе има елемената кршења Устава или нема, процедура опозива да би се завршила као успешна, било је потребно да буде подржана од стране 235 чланова парламента у овом конкретном случају. Коначну реч о опозиву председника са функције, морају на народном референдуму који се за ту прилику одржава дати бирачи. У оба случаја покретања поступка опозива прво у оном 1994. године против Илиескуа, а затим процедури из 2007. године Уставни суд Румуније је донео одлуку која је негативна,

¹²⁸⁸ Као што Синди Скеч указује подтип полупредседничког система – подељена већинска власт је такав институционални склоп који је више склон сукобима због тога што „ председник има своју сопствену агенду и није вољан на политичко попуштање премијеру или када је председник решен да извршава у пуном капацитету своја пуна овлашћења, тензије воде у конфликт.“ – С., Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton University Press, New Jersey, 2005, p.17

¹²⁸⁹ После силаска Петре Романа са лидерске позиције у Демократској партији, Трајан Басеску је 2000, постао њен председник.

односно заузео правни став као у случају из 1994. године, да нема противуставних радњи извршених од стране председника. Парламент је такво консултативно мишљење дато од Уставног суда уважио и сходно томе одбацио предлог за опозив Илиескуа. Без обзира што је у случају из 2007. године Уставни суд Румуније, такође заузео идентичан став наглашавајући да и у Басескуовим радњама у току прве две године његовог председничког мандата нема активности које се могу карактерисати као тешко кршење Устава, парламент овакво мишљење Уставног суда није уважио. Тако је комотном већином од 322 посланика од укупно 465 гласалих предлог за покретање опозива позитивно финализиран у парламенту. Фебруара 2007. године 184 посланика међу којима је већина била припадника Социјалдемократске партије, али и неких других опозиционих странака, иницирали су поступак суспензије. На иницијативу Конзервативне странке истог месеца парламент је основао Заједничку истражну комисију, са циљем да оцени да ли су истините оптужбе на рачун председника. Правни основ за формирање овакве комисије пронађен је у члановима 67 и 68 заједничког Пословника Дома посланика и Сената, који предвиђају да уколико чланови парламента сматрају да нема довољно јасних доказа који се одмах могу презентирати парламенту, они претходно могу да формирају заједничку истражну Комисију. Мандат овако формиране Комисије био је да анализира различите документе, јавне акте и понашања председника Басескуа и ако је потребно, да предложи домовима парламента да има елемената за одлучивање о подизању предлога за суспензију.¹²⁹⁰ Дакле, задатак *ad hoc* формиране Комисије био је да се напише извештај у коме ће се одлучити о оптужбама против председника иако се покаже да су оне основане то презентирати јавности. Сам састав Комисије утврђен је пропорционално снази партија у парламенту. За председника Комисије именован је један од најоштријих критичара Басескуа, посланик Дан Воикулеску (Voiculescu)¹²⁹¹ који је без обзира на то тврдио да ће Комисија поступати непристрасно и да је свака врста политичке освете искључена, указујући да је сам мандат Комисије комплексан с обзиром да се оцењују акти председника за које се тврди да је њима прекршио Устав, а уколико би се појавила кривична дела као последица радњи председника током вршења истраге од стране Комисије, она ће бити забележена у самом извештају, али и прослеђена Високом суду за касације и правду. Постојање Комисије било је предмет правне и политичке дебате између странка које су је подржавале и Демократске партије из чијих редова потиче председник, а која је одбила да именује своје председнике у петнаесточлани састав овог тела. Демократска партија је такође оспорила легалност Комисије пред Уставним судом, али у том правном активизму није успела. Случај који је презентован од стране чланова Демократске партије 6. марта 2007., базиран је на чињеници да је на основу ранијих правила¹²⁹² суд закључио да порука представља метод

¹²⁹⁰ The Romanian Parliament, „*The Report of the Joint Investigation Commission of the Romanian Parliament as a result of the suspension proposal against the Romanian President*“, www.ziua.ro, приступљено, 28. 9. 2015.

¹²⁹¹ Дан Воикулеску један је од најбогатијих људи у Румунији, власник медијске империје „Intact Media Group“ саздане од ТВ станица и новина. Оснивач је и први председник Румунске хумане партије касније преименоване у Конзервативну странку, један од најжешћих политичких противника председника Басескуа. Управо је Басеску, Воикулескуа највише оптуживао да медијско богатство, користи за злоупотребу политичке моћи у циљу напада на политичке противнике и коруптивне активности. Организација за европску безбедност и сарадњу је у извештају са председничких избора 2009, године навела да је новински лист Журнал Национал и телевизијска станица Антена 1 у власништву Воикулескуове породице водила негативну кампању против председника Басескуа тада и председничког кандидата. - www.osce.org/documents/odihr/2009/12/41929_en.pdf

¹²⁹² Мисли се на одлуку суда бр. 87/1994 у случају председника Илиескуа.

на основу кога председник указује на главне политичке проблеме нације као што је и сама иницијатива за суспензију тренутног вршиоца функције председника поводом чега се и сам председник изјашњава. С тога, ако председник жели он може у потпуности да објасни своје виђење оптужби против њега путем поруке нацији, а на основу члана 88 ревизије Устава из 2003. године, а не да се обраћа парламентарној Комисији. Представници демократа су пред судом понудили аргументе да председник не представља субјекта процедура парламентарне контроле, тако да Комисија има право да контролише само оне институције које се наводе у члану 111. уставног решења из 2003. године као што су Влада и друга јавноправна тела. Такође сам Устав не регулише формирање овакве Комисије, с обзиром да говори да на заједничкој седници домова парламента се може одлучити о суспензији председника, а на основу члана 95. Уставни суд је овакве аргументе одбацио, сматрајући да парламент у извршавању својих дужности као што је она на основу члана 95, има аутономију да формира истражне или специјалне комисије. Чак шта више, установљивање ове Комисије није посебно забрањено, а да озбиљност ситуације изискује формирање таквог тела које ће истражити оптужбе против председника узимајући у обзир доказе до којих се дође. Без обзира на захтев представника Демократске партије да рад Комисије буде имобилисан, док Уставни суд не донесе своје мишљење, Комисија је наставила са радом. Током марта 2007., вршена су саслушања чланова Владе и челника служби безбедности. Демократска партија је пружала аргументе да министри нису у обавези да сведоче пред Комисијом с обзиром да, бар ова партија али и министри из њених редова, не признају ауторитет наведеног (ad hoc) истражног тела. Комисија је објављујући свој финални извештај, обавестила парламент да је министар Анка Боагиу (Boagiu) прекршила Закон о министарској одговорности,¹²⁹³ као и чланове 111 и 112 Устава, те да она може бити субјект кривичне одговорности поводом извршења кривичног дела за које је предвиђена казна затвора до 3 године. Наиме, Закон о одговорности министара из 1999. године регулише да је Влада политички одговорна, искључиво парламенту. Чланови Владе су на основу одредбе члана 3 наведеног Закона, у обавези да одговарају на питања која су постављена од посланика, и да доставе сваку информацију и документе које парламент од њих тражи. Овај случај са поменутом министарком је од важности, јер представља пример како законске и уставне одредбе могу бити коришћене у различите сврхе и различито тумачене, у зависности ко су тумачи. У овом специфичном случају Комисија износиће овакве оптужбе, погрешно је тумачила Закон о министарској одговорности и уставне норме чији су предмет легислативно - егзекутивни односи (односи на релацији Влада – парламент), с обзиром да се парламентарна контрола односи на активности Владе и јавноправних тела. Шеф одређеног управног ресора, односно министар, одговоран је премијеру и парламенту, али само за функционисање министарства на чијем се челу налази. У том смислу, министар за европске интеграције је тврдила, да је Комисија нарушила темељни принцип Устава – начело поделе власти, захтевајући информације ван процедуре парламентарне контроле као и да Комисија нема овлашћења, односно ауторитет да установи индивидуалну одговорност на основу кривичних оптужби, односно нема надлежност, да у крајњем установљава кривичну одговорност министра.¹²⁹⁴ Једно од деликатних питања које је искрсло приликом рада Комисије је податак да ни Устав, али ни правна доктрина не дефинишу шта су то тешки

¹²⁹³ Lege privind responsabilitatea ministeriala, Monitor Oficial, legea 115/1999

¹²⁹⁴ Ministrul Boagiu acuza de colmnie comsia Voiculescu, Realitatea TV, www.realitatea.net, приступљено, 28.9.2015.

акти, који могу да буду импутирани активностима председника државе као кршење Устава. С тога је Комисија навела да се под тим актима подразумевају тешки прекршаји којима се недвосмислено подривају уставни принципи и сам текст Устава, а да они сами могу да представљају реалну потенцијалну опасност по државу, функционисање демократије и владавину права. Исто тако, Комисија је у свом извештају разматрала да ли те изјаве и политичка мишљења могу да буду заштићена имунитетом. То је могуће утолико, уколико су саме изјаве упућене у току вршења дужности, када сам председник поштује функцију коју обавља јер га она обавезује да поступа објективно, непристрасно и одговорно. Коначном одлуком Комисија је идентификовала чак 19 оптужби, а у вези активности председника у току прве две године његовог мандата. У извештају је предложено да председник буде суспендован, с обзиром да су оптужбе против њега реалне, односно да потврђују доказе којима се указује на повреде Устава, приказујући исте као веома тешка кршења. Чак шта више, у закључним деловима извештаја наведено је да је председник знао, за нелегално прислушкивање које је вршено од стране безбедносних служби без налога, и да је то довело до серије кршења људских права, што заслужује формирање специјалног парламентарног истражног комитета. Друга оптужба на рачун председника, је да је он био упознат са интервенцијама у корист одређених приватних пословних интереса, пре али и у току свог председничког мандата, предлажући да се покрене кривична истрага пред Високим судом за касације и правду, а да ће и ти докази бити презентирани у коначном извештају. Комисија је ипак свој мандат ограничила, само на период када је Басеску вршио функцију шефа државе, а не и друге јавне функције пре ступања на председничку. Ваља приметити да Комисија није била надлежна да доказе до којих дође, а који не представљају по својој природи њену надлежност, презентира Врховном суду, већ само да их наведе и обавести парламент, а они који су од утицаја на председничку одговорност, посебно нотира, с обзиром, да то и јесте била њена надлежност. У оваквој петнаесточланој формираној Комисији, извештај је добио тесну већину од 8 гласова с обзиром да су представници одређених партија, нерачунајући водећу Социјалдемократску партију, апстинирали од гласања за коначни извештај. Такав извештај, даље је презентира заједничкој седници два дома парламента да би наредног месеца априла, Уставни суд у одлуци поводом предлога за покретање суспензије председника Басескуа, навео да у његовим радњама током председничког мандата нема таквих аката који се могу оквалификовати као тешко кршење Устава, да би они довели до неопходне суспензије. Басеску је с обзиром на овако изнет став суда навео, да је он спреман уколико би се утврдило да је повредио Устав поднесе оставку, а да се коначни спор реши пред бирачима и то између шефа државе с једне стране, и оних који су генерисали уставну кризу, са друге стране. Наиме, из Басескуовог реаговања може се закључити да је сматрао, да је парламентарно гласање поводом његове одговорности у ствари, само политички акт који нема уставни основ. Једна од најтамнијих страна спора, између већине у парламенту и председника је дезавуација ауторитета Уставног суда којој је допринео тадашњи председник најјаче опозиционе странке – социјалдемократа Мирче Цоана (Geoană), изјавом да је председник уз помоћ безбедносних служби утицао на чланове Уставног суда да донесу одлуку односно мишљење, које је повољно по њега. Цоана је предложио да председник поднесе оставку као и они челници безбедносних служби који су вршили притисак на судије Уставног суда, а да сама уставно-судска одлука којом се даје мишљење о кршењу Устава од стране председника буде поништена. Сигурно да би оваква политичка дезавуација добила још горе обресе и била много

инцидентнија, да је неко од чланова Уставног суда потврдио тачност изјаве председника социјалдемократа. То се није десило. Парламентарна дебата чији је главни предмет била суспензија шефа државе почела је 19. априла 2007. године, а одлука о суспензији је била позитивна.¹²⁹⁵ Председник је слично као и његов претходник који се нашао у истој ситуацији, а реч је о првом шефу државе Илиескуу, изјавио да он не жели да се одазове позиву за парламентарну дебату поводом његове смене, јер је изабран од стране румунских бирача а не од парламента и да само бирачима може да полаже рачун за своје политичке ставове, а не лидерима парламентарних странака. Парламент је после донео одлуку да се референдум има одржати 30 дана по доношењу одлуке, а то је 19. мај 2007. године. Сходно Уставу, председник је суспендован од вршења дужности шефа државе, те је именован интеримни председник, а то је био председник Сената Николае Вакароју. У сукобу са парламентом Басеску није био усамљен, имао је подршку знатног дела јавног мњења као и партије из чијих редова је дошао, па му је било лакше да оптужује такозвану антипредседничку коалицију предвођену социјалдемократима, националним либералима и конзервативцима, изјављујући да они преузимају литвански рецепт у борби против њега. Реч је о ситуацији са сменом председника Литваније када је изборни закон промењен у циљу да се обезбеди успех референдума. Супротна страна је, што је и логично, такве аргументе одбила. Понашање главних политичких субјеката на тада турском политичком подручју, показало је да они желе да појачају институционални конфликт, а не да међусобно сарађују у циљу његовог решавања. „Додатан зачин и овако неукусне политичке чорбе“, искоришћен је када је Социјалдемократска партија иницирала промену Закона о референдуму, која се тичала потребног броја бирача који изађу на референдум. Наиме, социјалдемократе су предложили да је за успех референдума неопходно да потврдно гласа за председникову смену 50%+1 оних гласача који су изашли на референдумско изјашњавање. Друго овакво решење по изјавама лидера социјалдемократа Џоане, односило би се само на ову врсту референдума и оно је по њему било логично, јер је и Басеску изабран на изборима када се за победу тражила идентична већина. Наиме, по Уставу предвиђено је да ће за председника у другом кругу бити изабран онај кандидат који добије 50%+1 глас од изашлих бирача. Друга промена која је предложена у вези са Законом о референдуму, јесте да се референдум не може организовати у исто време или шест месеци раније у односу на неку другу врсту избора. Последица таквог решења измењеног Закона о референдуму, била је да председник не буде у могућности да у једној години распише други референдум. Тако предложена измена Закона о референдуму одударала је од саме суштине закона (као општег правног акта) који треба да се односи по дефиницији, на опште правне ситуације и за неодређен број случајева. Социјалдемократе су имале у виду спречавање Басескуа да у наредној 2008. години, ако референдум о његовом опозиву не успе, не буде у могућности да распише референдум поводом неког другог питања, које би могло да угрози својим предметом положај председника супростављених партија пред локалне и парламентарне изборе током 2008. године. Ово је један у низу примера историје незаконитости, кроз све историјске епохе, како се закон злоупотребљава у политичке сврхе. Формално, многи акти се могу подвести под законско

¹²⁹⁵ За позитивну одлуку о изношењу предлога за смену председника на референдуму било је потребно 235 гласова. Тај број је надмашен с обзиром да је од 440 чланова румунског Доњег дома и Сената који су били присутни на заједничкој седници, 322 гласало за опозив председника на референдуму, 108 је било против, а 10 парламентарца било је уздржано, наведено према: L., Gheorghiu, C., Oprea, „*Basescu, suspendat din functie*“, Cotidianul, April 19, 2007

рухо, али садржински они мало шта имају са таквим рухом. Измењени Закон о референдуму не представља тако тежак пример злоупотребе права које је учинила парламентарна већина, али из угла поштовања демократских вредности и политичког фер плеја и не улазећи у питање уставности промењеног Закона о референдуму, такав писани документ се свакако може оценити као неправичан. Друга страна у политичком сукобу - Басескуове демократе су тврдили да нови Закон о референдуму газди неколико одредби Устава, које се тичу остваривања националне суверености путем референдума, као и председничко право на основу члана 90 Устава да распише референдум. Демократска партија је такође навела да кандидат који је изабран за председника у другом кругу бива грубо дискриминисан на референдуму за опозив јер се старају два типа легитимности. Аргумент демократа је био да Закон о референдуму успоставља начело ретроактивности с обзиром да нормира нови начин опозива председника у односу на онај који је био на правној снази у моменту када је председник изабран непосредно од народа.¹²⁹⁶ Вође парламентарних домова су на овакву аргументацију понудиле контра аргумент, да легислатива има право да путем органских закона регулише организацију и одржавање референдума, као и да нема забране могућности да се путем правила одлучи када ће референдум бити одржан. Уставни суд Румуније је 21. фебруара 2007. године у својој одлуци навео, да су промене које су инкорпорирани у Закон о референдуму неуставне. Тако одредба у промењеном Закону о референдуму којом се прописује да се референдум не може одржавати у исто време кад и други избори, односно шест месеци раније, је супротна Уставу с обзиром да највиши општи правни акт Румуније не забрањује организацију и одржавање референдума у исто време када се одржавају одређени избори. Такође, легислатива не може да у уставни текст додаје и намеће путем обичних закона такве, суштинске забране организације референдума.¹²⁹⁷ Промењени Закон о референдуму по мишљењу суда утиче на принцип равнотеже и поделе власти између председника и легислативе, с обзиром да комплексни положај шефа државе не може да буде мењан путем органског закона.¹²⁹⁸ Посланици румунског парламента су гласали за нову верзију Закона о референдуму, а која се односи на већину која је потребна за опозив председника. Такође, нова верзија односила се и на питање забране одржавање референдума у исто време, односно шест месеци раније у односу на друге изборе, тако што је тај временски рок смањен на три месеца. Припадници Басескуове партије су поново упутили примедбе и на овако измењен Закон о референдуму, наводећи да је и тај законски акт на основу истих питања неуставан посебно наглашавајући да се не може ограничити председничко право поводом којих питања ће заказати референдум. Као закључак дугог четворомесечног „рата жалби“ представника антипредседничке већине и председничке партије упућених Уставном суду, био је да је Уставни суд 3. маја 2007. године истакао да сматра, да је и нови Закон о референдуму неуставан. У мишљењу суда се наводи да законодавно тело има право да доноси законе о референдуму, који се разликују један од другог, све док се путем њих не успоставља дискриминација. Суд је понудио аргумент, да Закон о референдуму не продукује ретроактивне ефекте, с обзиром да се промена правила

¹²⁹⁶ Демократе су тврдили да ретроактивни карактер Закона о референдуму представља супротност изричито прописаној одредби члана 15. став 2. Устава у коме се наводи да закони важе за будућност уз тачно наведене изузетке, а да се под те изузетке не може подвести наведени закон.

¹²⁹⁷ The Constitutional Court, Decision no. 147/2007

¹²⁹⁸ I., Stanomir, R., Carp, *Limitele Constitutiei. Despre guvernare politica si cetatenie in Romania*, Buchurest, C. H. Beck Publishing House, 2008, p. 256

процедуре не односи на претходне правне ситуације, већ само на оне које ће наступити после усвајања Закона. На послетку, Закон о референдуму је модификован у складу са главним циљем Социјалдемократске партије, а он је био смањење потребне већине за опозив председника Басескуа на референдуму. Референдумску кампању за опозив председника није одликовала фер политичка игра. С обзиром да је, Уставни суд донео одлуку да референдум о опозиву председника може бити валидан само у случају, уколико на референдумско изјашњавање изађе 50%+1 бирач, парламентарци су се носили мишљу да у случају неуспеха референдума, односно изласка недовољног броја бирача дође до организације новог референдума. Оваква одлука да је донета била би неуставна, и потпуно политичка јер би овлашћивала парламент на акте које може да повуче у случају неуспелог референдума. То свакако значи, да би последица неуспелог референдума о опозиву председника могла да буде поновно заказивање новог референдума, са истим предметом. Резултати првог референдума коме је предмет био опозив председника Басескуа, за парламент односно групацију која се залагала за опозив шефа државе су били поразни, а можемо рећи за Басескуа један вид тријумфалне победе. Наиме, на референдуму одржаном 19. маја 2007. године излазност је била 44,45% од чега је чак 74,48% гласача било против смењивања председника са позиције шефа државе, а 24,75% је гласало за смену.¹²⁹⁹ Овакви резултати довели су до пораза парламента, што је неспорно. У јавности се појавило питање посебно иницирано од Демократске партије, да је неопходно да парламент буде распуштен с обзиром да је председник поново ступио на дужност, а да румунски Устав предвиђа начин опозива шефа државе као и у аустријском уставном систему где је предвиђено да ако опозив председника не успе, парламент се по сили Устава распушта. Јесте чињеница, да је парламент после неуспелог референдума изгубио највећи део своје легитимности, али је друго питање било, да ли наступа след догађаја како је то регулисано у аустријском Уставу. Поводом оваквих различитих тумачења Устава, огласио се главни архитекта румунског Устава из 1991. године Антоние Јоргован (Iorgovan), професор управног и уставног права и некадашњи судија Уставног суда, који је навео да питање распуштање румунског парламента је само теоретска хипотеза, а да они који траже такву могућност у уставном тексту, с обзиром да је парламент изгубио легитимност неуспехом референдума, неће пронаћи ни једну норму која говори о аутоматској дисолуцији легислативе када референдум није успео.

V.3.2.1. Оптужбе које су се односиле на председника

Против Трајана Басескуа поднете су оптужбе за његово кршење Устава у различитим сферама и то: на пољу односа председника и парламента; у сфери односа председника и Владе; у вези односа председника са представницима правосудног система; као и питање позиције председника као медијатора и његове улоге у вођењу спољне политике. У сфери односа председника са парламентом председник је оптужен за подривање начела владавине права, принципа политичког плурализма и правила која регулишу односе између председника и законодавног тела, али и његов игнорантски однос према парламенту као врховном репрезентативном телу. Басескуу је такође замерено да подрива ауторитет парламента, с обзиром да је оптужио законодавно тело да се налази под контролом корупционашких група. Посебно је у сфери односа председника и парламента као једном виду оптужби, наведено да Басескуу није консултовао парламентарне политичке

¹²⁹⁹ www.becreferendum2007.ro/document3, приступљено, 29. 9.2015. године

странке у оним моментима када је постојала потреба за медијацијом, примера ради, после избора одржаних 2004. године и именовања Калина Попескуа Таричеануа за премијера. Председник је то учинио без консултације партије која је била појединачно најјача, а то је Социјалдемократска партија и на тај начин, занемарио и пренебрегао вољу бирача. Басеску је по мишљењу партија које су поднеле захтев за његов опозив, погазио уставну одредбу о председничковој неутралности, тако што је отворено контролисао и политички подржавао Демократску партију, док је остале партије посматрао као искључиво политичке противнике, уз приметан омаловажавајући приступ према тим политичким групацијама што је доводило до потешкоћа у раду парламента и конфликта како у законодавном телу тако и на политичкој сцени, посебно између премијера и председника. С обзиром, да се у оваквим случајевима покретања опозива председника у првој фази која започиње предлогом, тражи мишљење Уставног суда које је, додуше необавезујуће, Уставни суд је ступио на правну сцену. У изнетом мишљењу суд је навео да Устав не обавезује председника да се састаје са Владом и парламентарним партијама, али да он може на основу члана 86 Устава обављати консултације са другом главом егzekутиве у вези ургентних и изузетно важних питања. У вези са именовањем председника Владе, Уставни суд је с правом приметио да су после избора 2004. године, парламентарне партије изгласале поверење, односно изабрале Владу Калина Попескуа, и то је прошло без политичких примедби. У вези са односом председника са другим телима, Уставни суд је истакао као и у случају суспензије из 1994. године да председничкови ставови, мишљења и изјаве у вези са одређеном политичком партијом не могу бити посматрани као тешке повреде Устава, с обзиром да се не може од председника очекивати, да прекине све политичке везе са својом партијом или неком другом парламентарном странком. Захтев за инкомпатибилитетом и имунитетом, предвиђа да председник не може да обавља другу јавну или приватну функцију као и да не може бити члан било које политичке странке, али то не значи да он може бити апсолутно објективан, с обзиром да би то било у супротности са духом Устава.¹³⁰⁰ Друга врста оптужби тичала се председничковог односа према парламенту, с обзиром да је оптужен да је нарушио аутономију овог тела, захтевајући од парламентарне већине да промени свој статут и да смени председнике домова парламента који су у то време били чланови Социјалдемократске партије, иначе некадашњи премијери, Николае Вакароју и Адриан Настасе. Иницијатори смене председника сматрали су да је оваквим потезом створио атмосферу тензија, неповерења унутар самог парламента, али и у односима парламента са Владом и то у моменту када се захтевала парламентарна стабилност, као неопходна претпоставка реформи које су се спроводиле због приступања Румуније Европској унији. У предлогу за суспензију оваква правна ситуација навођена је као пример негативних последица по функционисање парламена, које је изазвао захтев председника за сменом председника парламентарних домова. Међутим, Уставни суд је био другачијег мишљења с обзиром да је ту било речи само о председничковом захтеву, а смена председника парламентарних домова може бити само одлука легислативе. Слична аргументација која се односила на акте шефа државе којима се крши начело поделе власти је и уставна одредба која новоди, да само парламент бира шефове безбедносних служби на бази председничковог предлога, а да је Басеску вршио притисак на челника безбедносних служби да поднесу оставке. Он је такође оптужен да је условљавао парламент одбијањем да предложи друге директоре безбедносних служби,

¹³⁰⁰ The Constitutional Court, Opinion no. 1, April 5th 2007, on the proposal for the suspension from office of the Romanian president, Traian Basescu.

уколико не буде усвојен Закон о националној сигурности по његовој вољи. Међутим, Уставни суд је навео да су оставке безбедносних челника биле познате парламенту, а да је председник у складу са својим овлашћењима у материји одбране овлашћен да захтева промену највиших званичника безбедносних служби, уколико сматра да је то неопходно. Басескуу је такође замерено да је и поред непостоња кризе Владе, као председник Републике јавно вршио притисак на премијера Таричеануа да поднесе оставку. И овакви потези Трајана Басескуа су од стране иницијатора његове смене посматрани као злоупотреба власти, јер није било легитимног разлога који би довео до оставке премијера посебно у ситуацији када се захтевала стабилност Владе због реформи на путу европских интеграција Румуније. Треба напоменути да би за Басескуа било веома тешко да два пута убеди легислативу (а посебно када не контролише парламентарну већину) да изгласа неповерење Влади, јер само у том случају парламент може бити распуштен с тим што се онда подразумева и оставка премијера. Уставни суд се на ове оптужбе против председника није обазирао, односно није дао мишљење. Румунски Устав је поводом овог питања јасан: председник не може да смени премијера на основу уставних и законских норми. Међутим, председника Републике то не спречава да од председника Владе званично или незванично тражи да поднесе оставку, дакле на председнику Владе је одлучивање о сопственом положају, а у односу на захтев председника може да буде одговорено, и позитивно и негативно.

Једна група оптужби против председника, за предмет су имале његов однос са Владом. Басескуу је посебно замерено да је перманентно критиковао акције кабинета и програме и тиме подривао његове темеље, како у очима бирача тако и страних привредних инвеститора. Такође Басескуу је стављено на душу да је креирао *ad hoc* паралелне управне органе и тела, као што је на пример Котрочиани¹³⁰¹ кризни телефон и Националну обавештајну заједницу, која је на неки начин била надређена Врховном савету одбране којим председава шеф државе. Уставни суд је формирање оваквих тела оценио не као стварање нових јавноправних тела, већ као интерну организацију председничке службе. Посебна оптужба тичала се председничког односа са Владом, односно Басескуове злоупотребе права да партиципира у раду седница Владе што није подразумевало оно што Устав регулише а то су питања националног интереса у вези са спољном политиком, одбраном земље и обезбеђењем јавног реда. Наиме, Устав прописује да председник у тим случајевима присуствује седницама Владе и њима председава. Међутим, Уставни суд је тумачећи члан 86 Устава, навео да основни закон предвиђа да се шеф државе може консултовати са Владом у вези изузетно важних питања, али да шеф државе није лимитиран у присуству седницама Владе, наравно под условом да одлучи да партиципира у њиховом раду. Трећа врста оптужби, тичала се председничког односа према правосудном систему, уз исте примедбе да је нарушавао начело поделе власти али и независности судства. Уставни суд Румуније је ове оптужбе сматрао значајним, сматрајући да давањем свог мишљења поводом њих, може да се јасније укаже каква је улога председника у политичком систему. С тога, уставна овлашћења ове институције и њена демократска народна легитимација, обавезују румунског председника да има активну улогу и да се његово присуство у политичком животу не може подвести под, симболичку и церемонијалну улогу шефа државе. Исправна интерпретација члана 80

¹³⁰¹ Котрочиани палата је званична резиденција председника Републике Румуније. Викторија палата је званично седиште председника Владе Румуније и његовог кабинета. У Румунији су се две уставне кризе она из 2007 и 2012 називале и : „Рат између палата“.

Устава подразумева да председник треба да потпуно савесно надгледа функционисање државних институција и да доследно надзире деловање чинилаца јавног живота, као и да гарантује, да уставни принципи и норме буду поштовани. Уставни суд је нагласио да је председник заштићен на основу имунитета и да има право да изражава своје политичке ставове и друга мишљења, да их формулише и евентуално критикује друга јавна тела, да има право да предложи реформе и мере које треба предузимати ако сматра да је то у националном интересу. Без обзира Уставни суд је сматрао да иако изјаве председника могу бити карактерисане као његови политички погледи, то не доказује оптужбе против Басескуа које су циљале да је он деловао против различитих јавноправних тела и да је имао један ниподаштавајући став према другим институцијама па је то подривало уставно уређење. Уставни суд је такође узео у обзир оптужбе да је председник Басеску злоупотребио своје право помиловања, наводећи да шеф државе није у обавези да образложи мотиве којима се руководио када је давао помиловања, с обзиром да је то једна од традиционалних дужности председника.

Последња серија оптужби тичала се председникове медијаторске функције и његове улоге у спољној политици. У вези са спољнополитичким одлучивањем Трајан Басеску је оптужен да је прекорачио границе овлашћења у спољној политици, с обзиром да су његове изјаве биле контрадикторне у односу на изјаве дате од стране Владе и да је опструисао званичну политику Владе, што је довело до нарушавања међународног имиџа Румуније. Уставни суд је заузео став, да председникове политичке изјаве нису имале негативне консеквенце на румунску спољну политику, те да оне нису поткопале Владиноу способност да управља националном политиком. Овакав тип оптужби указује на један од проблема полупредседничких система, а то је функција у материји спољне политике која је резервисана за шефа државе, док је сама имплементација подељена са Владом. С тога, питање је шта се дешава ако председникове изјаве и мишљења не следе главне линије политике које је Влада утврдила? Технички у случају неслагања председника са Владом, али ако то не нарушава дубоко Владине атрибуције у извршењу спољно – политичких обавеза, председник не може бити оптужен за кршење Устава због исказаних другачијих политичких ставова. Овај интраегзекутивни конфликт може да доведе до нарушавања консензуса и кохерентности у материји спољне политике али не представља тешко кршење уставног текста. Без обзира што смена председника Басескуа није успела на народном референдуму, остала је веома ружна слика румунске политичке сцене која је била сличних боја и за време другог мандата Трајана Басескуа.

V.3.3. Други неуспели опозив против истог председника – румунска институционална криза из 2012. године

Трајан Басеску као енергични политичар успео је да освоји на председничким изборима 2009. године други мандат,¹³⁰² а свакако ветар у леђа његовој победи био је неуспешан референдум на коме није изашао довољан број бирача. Сам резултат референдума на коме је преко 70% изашлих бирача гласало против смене председника био је значајан елемент у његовој победи над супростављеним политичким групацијама које

¹³⁰² Карактеристика обе Басескуове победе и 2004. и 2009., била је неубедљивост. То се посебно односи на други председнички круг 2009, када је узимајући у обзир званичне податке Румунске изборне комисије Басеску освојио 50,33% а Мирче Џоана кандидат Изборне алијансе Социјалдемократске партије и Конзервативне странке 49,66% - www.bec2009p.ro/rezultate.html, приступ: 26.11.2015

су желеле да га смене. Басескуовој победи на председничким изборима претходила је парламентарна изборна утакмица новембра 2008.¹³⁰³ године када су социјалдемократе освојиле непуна 34% гласова на изборима, а Басескуова Демократсколиберална партија (преименована Демократска партија) нешто више од 32%, што је било довољно да ове две странке саставе Владу после избора. И сама кампања за председничке изборе 2009, личила је више као да се главни такмаци уједно кандидују за премијера и као да од њих зависе сви реформски процеси, мишљења су поједини румунски аутори.¹³⁰⁴ За новог премијера изабран је председник демократских либерала Емил Бок. Бок је у вођењу коалиционе Владе имао сличне погледе као и председник Басеску. Може се рећи да су односи између председника Басескуа и премијера Бока који је из редова председникове политичке групације били релативно мирни, без онаких конфликта који су карактерисали односе председника са претходним премијерима. Међутим карактеристика коалиционих влада у Румунији била је и остала њихова нестабилност, чак и када имају бројчано јаку подршку у парламенту. Први Боков кабинет, оптерећивале су тензије између министара-чланова Демократсколибералне партије и министара из редова социјалдемократа. У међусобним конфротацијама са министрима из табора демократских либерала, предњачио је социјалдемократа - заменик премијера и министар унутрашњих послова Дан Ника (Nica). После једног од вербалних напада на министре из Бокове странке, премијер је сменио Ника, за шта је добио подршку председника Басескуа. Но такав потез премијера Бока је довео до пада његове Владе, јер су сви министри, чланови Социјалдемократске партије поднели оставке, односно Боковој Влади је октобра 2009. изгласано неповерење уз помоћ социјалдемократа, конзервативаца и националних либерала. Међутим, после избора Виктора Понте за новог премијера и тада председника Социјалдемократске партије, дошло је до понављања сличног политичког сценарија из првог председничког мандата Трајана Басескуа, јер је 2012. годину обележила „најдубља уставна криза у посткомунистичкој историји. За Европску унију чији је члан Румунија постала 2007, криза је појачала егзистенцијални изазов демократији и представљала заокрет ка конституционалној ауторитарности.“¹³⁰⁵ Главни актери кризе, били су тада актуелни председник и премијер. Повод политичког сукоба био је репрезентовање Румуније на самиту шефова држава и влада који се одржавао те године 28. јуна у Бриселу. Влада на челу са премијером сматрала је да је пре свега председник Владе овлашћен да репрезентује државу на европском самиту. Поводом таквог закључка Владе, председник државе је упутио примедбу на њен рачун румунском Уставном суду, док је премијер Понта навео, да парламент треба да одлучи ко је надлежан за представљање Румуније на

¹³⁰³ „Новембарско-децембарски председнички избори 2009 године били су први избори на којима су румунски бирачи имали прилику да бирају председника, без националних легислативних избора који су до тада организовани симултано. Изменом 2003., Уставом је продужен мандат са четири на пет година (чан 83), док се парламентарни сазив и даље бира на сваке четири године (члан 63).“ – S., Gherghina, *Election briefing* no. 52, Europe and the presidential election in Romania, November 22-December 6 2009, EPERN, European Parties Elections and Referendums Network, p.1

¹³⁰⁴ „Румунски полупредседнички систем не пружа policy прерогативе за председника. Међутим, сваки пут када почне изборна кампања, многе се политике презентирају јавности, без јасних назначења како би биле имплементирани. Контекст избора 2009, је био такав, да су се главни изазивачи приказивали као реформатори. Њихове изборне поруке између осталог сводиле су се и на то, да председнички избори не представљају само избор новог шефа државе, већ да после изборне председничке трке треба променити кабинет који не обавља посао добро.“ – S., Gherghina, *Ibid*, p.8

¹³⁰⁵ V., Perju, *The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis*, International Journal of Constitutional Law, 1/2015, www.papers.ssrn.com/pdf, p.1

самиту европских шефова држава и влада. Потез премијера био је очекиван, јер је његова политичка групација имала већину у парламенту па није тешко предвидети каква је била одлука парламента у том случају. Наиме, 12. јуна парламент је донео декларацију којом препоручује да на Европском савету који се одржавао 28. јуна, Румунија треба да буде представљена од стране премијера Виктора Понте, а не председника. Таква одлука парламента била је окидач за политички конфликт, између две главе извршне власти. Пословнично енергични председник државе, Трајан Басеску је премијеру упутио допис коме га обавештава, да учествовање на Европском савету без мандата добијеног од стране председника, легални је еквивалент преузимању уставних прерогатива председника. На све то премијер је у обраћању јавности на конференцији за штампу поцепао председников допис. Буквално дан пре одржавања Европског савета, Уставни суд доноси одлуку на основу жалбе председника, у којој наводи да шеф државе има право да присуствује и да представља државу на самиту у Бриселу. Премијер Понта је одговорио на потпуно неочекиван начин. Влада је користећи своја овлашћења објављивања званичних докумената у службеном гласнику одложила публикување одлуке Уставног суда, која се односила на питање учешћа на самиту у Бриселу и тиме учинила присуство само премијера у Бриселу легалним, с обзиром да је иза тога стајала декларација парламента, а одлука Уставног суда за коју је постојала обавеза да буде моментално публикована није на време угледала светлост дана.¹³⁰⁶ Колико полупредседнички модел организације извршне власти може да буде погубан у једном систему када оба институционална актера имају значајна овлашћења, управо румунска политичка сцена је вероватно и најбоље сведочанство, с обзиром на анализирани полупредседничке системе у овом раду. Председничкој политичкој опцији која наравно на све ово није могла да не остане дужна премијеру ишли су на руку одређене околности, а то је скандал који је потресао румунску политичку арену, пре новог референдума о опозиву председника. Наиме, прво су у штампаним медијима почели да се појављују текстови којима се премијер оптужује да је највећи део своје докторске дисертације из области правних наука плагирао.¹³⁰⁷ То се дешавало, свега месец дана по Понтином избору на место премијера. Ситуација је у сваком случају имала политички заплет, јер је Понта у времену када је стекао докторат 2003. године, био државни секретар у првом кабинету председника Владе Адриана Настасеа, који је био ментор Понти за израду тезе. У времену када ова афера искрсава, тада се бивши премијер Настасе налазио на одслужењу затворске казне, поводом доказаних оптужби за корупцију односно правноснажне осуђујуће пресуде. Само ових неколико чињеница баца сенку, на моралну исправност премијера. Не улазећи даље у детаље овог случаја, он је показао колико су неке институције које треба да буду независне, слабе под стегамa политичара, као на пример Национални етички савет који је донео одлуку да премијер није починио плагијат, док је Етички комитет Универзитета у Букурешту само два дана касније, и временски и политички узаврлог 20. јула 2012. године донео одлуку да је плагијат потпуно очевидан. Ако се свему овоме додају дешавања с почетка јула када су представници парламентарне већине сменили

¹³⁰⁶ Више о томе: V.,Perju, pp.15-18

¹³⁰⁷ „Престижни часопис „Природа“ представио је доказ, да је премијер Понта цитирао без навођења више од половине текста у својој докторској дисертацији.“ - L., Avram, *Dottore Ponta, acuzat de plagiat*, 19.6.2012, www.adevarul.ro/news, приступ, 24.12.2015

председника Сената и лидера Басескуу блиске Демократсколибералне партије,¹³⁰⁸ а такође и председника Дома посланика из исте партије, као и омбудсмана, па је ситуација водила ка политичком разрачунавању, поново на референдуму за опозив председника. Наиме, Басеску је суспендован са функције на заједничкој седници оба дома парламента комотном већином. После тога заказан је датум за спровођење референдума - 29. јул. Суспендовани шеф државе позвао је Уставни суд да буде нека врста посредника између председника и парламента, наводећи да он не брани своје политичко место, већ саму институцију. Његова одбрана функције на којој се налазио била је наравно пропраћена лавинама оптужби на рачун владајуће социјалдемократске групације, посебно импутирајући да желе да буду коначни судија. Уставни суд је потврдио легалност смене председника и именовања Крина Антонескуа као привременог председника, уз одбацивање жалби председника домова парламента поводом њиховог смењивања. Да би се додатно снизио ауторитет шефа државе, владајућа политичка групација је поднела и кривичну пријаву против Басескуа и његових сарадника Високом суду за касације и правду због ширења лажних вести, нарушавања угледа земље и нације и угрожавања стабилности националне економије и националне валуте. У захтеву за суспензију председника слично као што је то учињени и први пут 2007. године наведено је: да је председник узурпирао улогу премијера, односно да је својој функцији фактички придодео и функцију председника Владе, као и овлашћења која припадају Влади; да је председник у више наврата прекршио основна права и слободе грађана регулисане Уставом; да је председник у различитим околностима прекршио начело поделе власти и судску независност; да је председник покушао на неуставан начин, да доведе до промене Устава и да је прекршио уставни поступак оцене уставности и законитости аката који је гарантован основним законом; да је председник подржавао поступања супротна одлукама Уставног суда и директно утицао на судије овог суда, ступајући у контакт са њима пре доношења одлука; да је шеф државе систематски у више наврата прекршио принцип политичке непристрасности онога ко врши функцију шефу државе, и да је потпуно занемарио своју уставну улогу медијатора између државе и друштва; да је председник озбиљно прекршио Устав и фундаменталне принципе репрезентативне демократије, када је изјавио да неће именovati премијера из редова Социјалнолибералне уније (коалиција партија предвођена Социјалдемократском партијом Румуније и Либералнонационалном странком) чак и ако ова партија буде имала већину у парламенту. Референдум је одржан 29. јула на који је изашло 46% уписаних бирача. За смењивање председника било је 88% оних који су учествовали на референдуму. По објављивању оваквих резултата шеф државе је изјавио да су Румуни одбацили покушај државног удара, а премијер Понта да ће Влада поштовати све одлуке Уставног суда, и деловати као фактор стабилности неvezано да ли је референдум валидан или није. Уставни суд је у својој одлуци навео да се на референдум није одазвало више од половине бирача, што је захтев предвиђен чланом 5 Закона број 3/2000 о организацији и спровођењу референдума. У својој одлуци Уставни суд је навео да даном публикације одлуке у Службеном гласнику Румуније

¹³⁰⁸ Једна од „финеса“ румунског вишестраначког живота је промена имена партија и идеолошког позиционирања. Тако је Демократска партија чији је оснивач, Петре Роман, настала из Фронта националног спаса. Странка се прво декларисала као социјалдемократска, па странка десног центра. Касније се уједињава са Либералнодемократском партијом, и тако настаје Демократсколиберална партија. Демократски либерали улазе у Националнолибералну странку 2014., и сада делују под тим партијским плаштом. Басеску, није дуго политички мировао после истека другог председничког мандата. У међувремену је 2015, постао председник остатка Демократсколибералне партије, Народног покрета.

престаје функција привременог председника Крину Антонескуу, као да и од истог дана Трајан Басеску преузима вршење уставних и законских дужности као председник Румуније. У овој политичкој кризи која је дубоко погодила Румунију, становништво се поделило на два тора - за и против Басескуа. Свакако да је један од разлога зашто референдум није успео, представља и позив тада смењеног шефа државе и припадника партија које су њега подражавале да се референдум бојкотује. Дакле, у јединственом случају у новијој политичкој историји не само Румуније већ и Европе, а вероватно и шире, против једног шефа државе у току два мандата која је вршио, покренута су два поступка опозива, односно спроведена два референдума. Карактеристика оба референдума је неизлазак довољног броја бирача, како би сам референдум понео епитет валидности. Главна разлика је што је у првом случају из 2007. године већина од преко 74% гласача била за останак председника на функцији, а у другом случају из 2012. године, чак 88% гласалих на референдуму било је за одлазак председника са функције. Последица у оба случаја била је иста. Због изласка мање од 50% бирача, референдум није успео неvezано за саму одлуку на референдуму, па је председник наставио после одлука Уставног суда (којима су оба пута констатоване као чињенице – недовољан излазак бирача) да обавља дужности које су му поверене највишим општим правним актом.

За полупредседничке системе својствена је кохабитација или политичко сустанарство између председника и премијера, који не припадају истим политичким партијама. У румунском случају кохабитација је и званично добила право признања 12. децембра 2012. године, споразумом о институционалној кохабитацији између премијера и председника и тиме је криза која је обележила 2012. годину у Румунији формално окончана. Ако би требало да се врши оцењивање потеза обе супростављене стране, резултати референдума довели су до пораза и председника и премијера. Председник није смењен с обзиром на недовољну излазност, али је импозантна већина оних који су гласали била за његову смену. Таквим резултатима је у знатној мери, нарушен легитимитет функције коју је Трајан Басеску обављао. Посматрајући положај премијера и Владе, и они су из румунске уставне кризе изашли као поражени јер председник није смењен с обзиром на недовољну излазност и поред тога што је највећи број бирача био за председникову смену. Вероватно најбоље решење из угла демократских односа, требало је да буде расписивање и председничких и парламентарних избора после неуспешног референдума. Ипак у крајњем ако се постави питање ко губи а ко добија, Басеску је ипак на крају више добио, јер је успео кроз политичку борбу у виду бојкота референдума да сачува председничку функцију. У полупредседничким системима у којима је предвиђен опозив председника на референдуму као што је случај у Румунији, а који подразумева само санкцију за председника и његову евентуалну смену уз услов да изађе потребан број бирача, таква особина ових система, односно начин на који се остварује одговорност председника, показала се по нашем мишљењу као велика слабост овог институционалног модела. Наиме, шеф државе против кога се на референдумском гласању изјасни већина бирача може остати на функцији под условом недовољне излазности на референдуму. И са тако окрњеним легитимитетом, овлашћен је да обавља све председничке дужности, а латинска максима *dura lex sed lex*, добија пуну потврду. С друге стране, ни орган који је покренуо поступак опозива председника а то је парламент, у случају неуспеха референдума не трпи санкцију, односно не бива по сили Устава распуштен. За консолидацију демократије у Румунији, било је најбоље да су се политички субјекти после два неуспешна референдума односно импичмента (како се у румунској теорији

назива опозив председника) против председника Басескуа, консенсуално договорили о промени Устава и усвајању аустријског решења о одговорности шефа државе који предвиђа такође референдумско изјашњавање грађана о опозиву председника, али у случају успеха или неуспеха референдума следи санкција за један од два органа у сукобу. Ако председник не буде опозван, Национално веће Аустрије се моментално распушта, а председнику се мандат обнавља. Уколико се на референдуму грађани изјасне у прилог смене председника, њему престаје функција. У румунском случају, најслабија тачка је решење о потребном броју гласалих на референдуму. Како у оба пута није изашао довољан број бирача, та чињеница је моментално анулирала одлуке на референдумима. Дакле, једно више процедурално питање које је додуше једним делом и суштинско, потпуно је поништило референдумско одлучивање. И уместо да се из народног гласања изађе смиренних страсти, као што је то требала да буде поука референдума из 2007. године, због лоших институционалних решења али и неодговорних политичара, уставна криза која се десила 2012. године била је много озбиљнија уз постављање једног далекосежно важног питања. Да ли је полупредседнички институционални модел погодан за румунски политички пејзаж? Узимајући у обзир, пре свега две уставне кризе из 2007. и 2012. године, али и претходне конфликте других председника са премијерима, чини нам се да полупредседнички систем у Румунији није најбоље институционално решење за ову државу.

V.3.4. Почеци владавине четвртог демократски изабраног председника Румуније Клауса Јоханиса – прва година мандата

Румунску политичку сцену и њен полупредседнички систем у односу на друге системе сличне организације власти одликовали су у значајној мери управо конфликтни односи на релацији председник државе – премијер. Вулканска политичка ерупција тих конфликта, десила се у току два мандата Трајана Басескуа. Румунском друштву је изгледа било потребно, да после завршетка другог мандата Басескуа буде изабран председник који ће бити председник помирител и преузети истинску улогу медијатора између супростављених политичких опција у друштву. То се очекује од Клауса Јоханиса (Iohannis), четвртог демократски изабраног председника Румуније. Овај политичар је једанаест година био на челу Демократског форума Немаца у Румунији и први је председник Румуније, који долази из редова етничке мањинске заједнице. За њега је карактеристично, да је на чело државе дошао са политичком позадином политичара на локалном нивоу. Наиме, Јоханис је 2000. године изабран за градоначелника града Сибиуа (Sibiu), обављајући ту функцију све до избора за председника Румуније. Занимљивост његовог избора на овом локалном нивоу, огледа се у томе што је Јоханис био представник Демократског форума у граду у коме немачка етничка заједница у укупној популацији има свега 2% становника. Међутим, успешност у вођењу овога града Јоханису је обезбедила да буде још три пута изабран на место градоначелника. Његова лична популарност није могла да остане непримећена у политичким круговима у Букурешту. Тако је после пада Владе Емила Бока, Јоханис 2009. године предложен од стране Националнолибералне партије, Социјалдемократске партије и Демократске уније Мађара у Румунији, као и појединих партија мањинских заједница, за кандидата за премијера, као личност која има имиџ независног политичара. И поред подршке коју је Јоханис имао у парламенту, председник Републике Басеску је одбио кандидатуру Јоханиса, рекавши да је само

условно прихвата, уз испуњење његових захтева као шефа државе, да се створи Влада националног јединства, у коју би ушла и Демократсколиберална партија која је подржавала Басескуа. Тако је једно добро решење за личност премијера пропало, али је с друге стране Јоханису повећан рејтинг популарности на националном нивоу. Овај политичар је 2013. године приступио Националнолибералној партији, да би наредне године био изабран за њеног председника. Са те позиције ушао је у изборну трку за председника Румуније 2014. године, завршивши у првој изборној рунди као другопласирани кандидат. Међутим, Јоханис је у другом кругу председничких избора победио свог противкандидата тада актуелног премијера и председника Социјалдемократске партије Виктора Понту. „Овај резултат који је страна штампа назвала „румунски Обама моменат“ и „најпозитивнији политички догађај у Европи у 2014“ изненадио је многе у Румунији и иностранству. Премијер Понта је признао пораз, али је и непосредно након завршених избора одбио позиве да поднесе оставку. Он је оправдавао своју континуирану политичку легитимацију која је референца полупредседничког система, уз гаранцију да ће његов однос са новим председником бити много мање конфронтирајући. Остаје отворено питање да ли је улога господина Понте у кризи 2012, допринела његовом поразу на председничким изборима. Почетни докази не воде у том правцу, не бар у мери у којој су догађаји из 2012. године били предмет дебате током председничке кампање, углавном због тога што самом господину Јоханису није претерано ишло у корист повезивање његове кандидатуре са одлазећим председником Басескуом.“¹³⁰⁹

После ступања на место председника државе, Јоханис изражава спремност да се потпуно у вршењу својих председничких дужности усаглашава са премијером, тражећи то исто и од Понте. Међутим, међусобно уважавање председника и премијера није дуго трајало и као у претходним мандатима других председника, дошло је до неспоразума и назнака будућих интересконфликтних конфликата. Наиме, Јоханис је замерио Понти што га није информисао о својим међународним посетама, а такође је сматрао да је на неке међународне скупове требао да и он, као шеф државе, иде. Последња замерка на рачун Понте док је још био премијер, а поводом ове теме, било је Јоханисово тврђење да је Понта морао њега да обавести о састанку који је имао са премијерима Бугарске и Србије, а да је морао и он, као шеф државе, да присуствује том заједничком самиту. Друга тачка спорења, тичала се оптужби са којима је био суочен премијер Виктор Понта, а чији су предмет биле корупционашке афере. Председник Јоханис је сматрао, због изнетих тешких оптужби на рачун премијера за корупцију од стране Националног антикорупционог директората, да председник Владе треба да поднесе оставку. Шеф државе је такође критиковао парламентарну већину која је одбијала да укине имунитет сенаторима, односно премијеру на захтев поменутог тела за борбу против корупције. Све је ово указивало да ће се наставити слична пракса односа између председника и премијера, каква је била и под претходним мандатима других председника. Ипак, тврдња изречена на почетку да се од новог председника очекивало и очекује да буде помириатељ и истински медијатор између супростављених политичких опција, и даље остаје. Не може се очекивати од председника Републике са значајним овлашћењима каква има румунски шеф државе, да буде пасиван у битним политичким процесима, и да остане нем на изнете оптужбе за корупцију против премијера и појединих сенатора. Треба имати на уму, да је скоро цео премијерски мандат Виктора Понте обележен великим скандалима. Прво на

¹³⁰⁹ V., Perju, op.cit. pp. 50-51

почетку његовог мандата покренут је други опозив против Трајана Басескуа који је доживео неуспех, затим је Понта оптужен за плагијаризам докторске дисертације, што је на крају резултирало његовим одрицањем од академске титуле. Оптужбе за корупцију које су презентирани од стране Националног антикорупционог директората, довеле су до оставке Понта на место председника Социјалдемократске партије, под образложењем да не жели да партија буде оптерећена оптужбама које се против њега износе. На крају је Понта поднео оставку почетком новембра 2015. године на место премијера, преузимајући одговорност за избијање пожара у једном ноћном клубу у Букурешту, у коме је страдало више младих људи. Развој догађаја у првих годину дана мандата Јоханиса као председника државе, довео је до тога, да је био у прилици да користи своје уставно овлашћење да именује привременог премијера после оставке Понта. Посредно испуњена је жеља председника да премијер поднесе оставку, само не из разлога због којих је председник то тражио. Своју медијаторску улогу нови председник је пројектовао на тај начин, што је установио као једну врсту нове политичке навике шефа државе, да одржава консултације са лидерима парламентарних политичких партија у вези најзначајнијих законских пројеката Владе или иницијатива посланика. Наиме, по Уставу председник Румуније не може да се појављује као овлашћени предлагач закона већ као предлагач промене Устава. Међутим, кроз овакве консултације по питању финансирања војске (војни буџет), могућности румунске дијаспоре да гласа на изборима, промене кривичног законика и изборних закона, председник је показао да, с обзиром да има директан легитимитет добијен од грађана на изборима, жели да на један посредан начин узме учешће у побољшању законодавног процеса и самог законодавства.

V.3.5. Политичке партије и изборни систем као могући узроци конфликта унутар извршне власти

Као и већина једнопартијских система у источној Европи тако је и Румунија до 1989. године имала режим једне владајуће и једино дозвољене странке, али је таква политичка једнобојност промењена урушавањем комунистичке идеолошке грађевине и у сфери партијског организовања. Данашња партијска сцена Румуније, препознатљива је по вишестраначју, али ниједна партија није у могућности да сама формира Владу, а да нема карактер коалиционе. Садашњи систем партијског организовања конституционални фундамент добио је Уставом из 1991. године. Од почетка 90-их година прошлог века карактеристика румунске парламентарне структуре, била је висока фрагментација у броју политичких странака. Данас се странке у Румунији могу сврстати у неколико водећих партијских фамилија као што су: либерална, социјалдемократска и конзервативна. Екстремне групације имају релативно низак политички рејтинг у Румунији (узимајући у обзир актуелни политички тренутак) укључујући ту и десни политички спектар, који има евроскептичне политичке ставове. На основу члана 40 Устава Румуније грађанима је омогућено да се слободно удружују у политичке странке, уз изузетак за судије, војни и полицијски персонал и одређени број државних службеника који имају обавезу аполитичности на основу самог закона. У односу на тренутну политичку ситуацију, узимајући у обзир распоред главних политичких снага с обзиром на изборне резултате, две водеће партије у Румунији су: Социјалдемократска партија и Националнолиберална партија које су предузеле низ интерних реформи, у циљу јачања партија и додатне формализације интерних партијских санкција, посебно у односу на чланове који су

осуђени или осумњичени за корупционашке афере.¹³¹⁰ Афере таквог типа су често биле разлог слабљења и пада коалиционих влада, те адекватно политичко одружје у борби између политичких противника, што је долазило до изражаја и за време две уставне кризе у Румуније 2007. и 2012. године, а поводом иницијативе за смену тадашњег председника Трајана Басескуа. Поред две водеће странке статус парламентарне¹³¹¹ (у парламентарном сазиву од 2012. године) имају и Национална унија за прогрес Румуније, Алијанса либерала и демократа, Демократска унија Мађара у Румунији, Национална демократска партија и Хришћанскодемократска националноселјачка партија.¹³¹²

Социјалдемократска партија је тренутно најјача странка у земљи, из чијих редова је био донедавно актуелни председник Владе Виктор Понта. Политички предак ове странке је Демократски фронт националног спаса, који је настао као отцепелно јаче крило 1992. године, а које се одвојило од Фронта националног спаса. Демократски фронт је 1993. године са три мање странке,¹³¹³ основао Партију социјалдемократије Румуније, а тренутно име странке потиче из 2001. године. Румунске социјалдемократе су од момента појављивања на партијској сцени, одувек били једна од две водеће странке, с тим што им је за владавину била потребна коалиција са другим политичким опцијама. Тако је у двогодишњем периоду од 1994. до 1996. ова странка управљала уз помоћ три екстремистичке политичке групације, две на десном екстремном политичком спектру: Румунска партија националног јединства и Партија Велика Румунија, а са екстремне леве социјалдемократе је помоћ пружила Социјалистичка партија рада. Из овога се види изразито прагматски карактер вођства социјалдемократе, које су чинили некадашњи високопозиционирани чланови Комунистичке партије Румуније, а у међувремену су успели да без већег проблема на коалициону сарадњу приволе и десне и леве екстремне политичке опције. Странка је у опозицију прешла, после пораза Илиескуа на изборима

¹³¹⁰ За сада једни премијер у посткомунистичкој Румунији, који је осуђен и издржао казну затвора за кривична дела корупције, је некадашњи председник Социјалдемократске партије и њен председнички кандидат на изборима 2004. године, Адриан Настасе.

¹³¹¹ У Румунији слично као и у Србији није необично да партије освајају мандате не само на изборима већ и током једног парламентарног сазива. Тако је поделом унутар Демократсколибералне партије која се у међувремену фузионисала са Националнолибералном странком, настао Народни покрет, чији је председник бивши шеф државе Трајан Басеску. Покрет је имао успеха на европским парламентарним изборима 2014. освојивши 2 мандата од 42 посланичка места којој Румунији припадају у Европском парламенту.

¹³¹² Румунским изборним законом бр. 14/2003, свим странкама националних мањина загарантовано је једно место у румунском Доњем дому, тако да су и те партије заступљене са једним посланичким местом. Професор Милан Јовановић примећује да је у румунском изборном систему посебна пажња посвећена представљању националних мањина. „Уставом се гарантује да ће удружење које представља националне мањине добити додатно место у Представничком дому иако није прешло изборни праг. Међутим хитном уредбом Влада је либерализовала ову одредбу и омогућила организацијама да у свим изборним јединицама подносе кандидатске листе заједно. Резултат је већи број посланика из реда националних мањина – са 15 на 18 – по овом основу. Генерално, једино је мађарска национална мањина представљена у парламенту пропорционално уделу у броју становника. Немци, Бугари, Липовљани (Руси) и посебно Роми потпредстављени су. Ако се има у виду да су посланички мандати организација националних мањина у последњим сазивима одлучивали о парламентарној већини и давали коалициони капацитет Влади јасно је да је реч о питању које квалитативно утиче на исход избора и распоред снага у парламенту.“ – М., Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, ЈП Службени лист СЦГ, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд, 2004, стр. 255

¹³¹³ После победе на изборима Демократски фронт националног спаса предвођен тврдолинијашком групом на челу са Јоном Илиескуом одвојио се од реформске групе Фронта националног спаса коју је предводио бивши премијер Петре Роман. Демократски фронт је у своје партијско организационо окриље примио и три мање странке: Социјалдемократску партију Румуније, Републиканску партију и Партију сарадње.

1996. године од стране представника Демократске конвенције Емила КонстантINESКУА. После победе на председничким изборима 2000. године странка се заједно са Илиескуом као председником вратила на водећа места у извршној власти, вршећи је и са позиције шефа државе и председника Владе. После пораза на председничким избора 2004. године, ова партија је поново прешла у опозицију. Да је Јон Илиеску личност која је обележила првих петнаест година румунског вишестраначког система, али и целокупне националне политике, говори још један податак. И поред што је три пута вршио функцију председника државе у периоду од 1989. до 2004. године, односно укупно 11 година, то га није смирило у страсти за влашћу па је на партијском конгресу 2005, поново био кандидат као седамдесетпетогодишњак за председника Социјалдемократске партије Румуније. Тада је на највишем партијском форуму дошло до изненађујуће победе млађег реформатора из партије Мирче Џоане. Социјалдемократе су тиме направила заокрет одричући се од услуга старог руководства које је у својим политичким биографијама имало знатно више додира са комунистичком, државном и партијском номенклатуром у односу на млађи партијски тим. Социјалдемократска партија је годину дана пре заказаних избора за 2012. годину оформила предизборну политичку алијансу под називом Социјалнолиберална унија уз помоћ Конзервативне партије и Националнолибералне партије. Једна од две водеће странке на румунском партијском мозаику је поменута Националнолиберална партија, тренутно друга по снази. Реч је о првој формално конституисаној политичкој странци и најстаријој партији у фамилији европских либералних странака. Партија се септембра 2014. године ујединила са Демократсколибералном партијом али је назив странке остао исти. На парламентарним и председничким изборима 1996, национални либерали били су део победничке Демократске конвенције као предизборне политичке алијансе. На председничким и парламентарним изборима 2004. године национални либерали су били део Алијансе правде и истине, и то у савезништву са Демократском партијом, Трајана Басескуа. Овој странци је то омогућило да уз помоћ Демократске партије, Либералне партије и Демократске уније Мађара у Румунији предводи коалициону Владу Румуније на челу са премијером и својим партијским лидером Калином Попескуом Таричеануом који је једно време био и на челу мањинске Владе уз помоћ једино преосталог коалиционог партнера – партије представнице румунских Мађара. Партија је после избора 2008. године прешла у опозицију с обзиром да је њена некадашња савезница Демократсколиберална партија заједно са социјалдемократима формирала владину већину. После парламентарних избора из 2012. године странка се вратила на власт у коалицији са социјалдемократима у форми предизборног савеза који је поменут, односно Социјалнолибералне уније. Националнолиберална партија је оснажила доласком на њено чело Клауса Јоханиса, дугогодишњег председника Демократског форума Немаца у Румунији, који је био успешни кандидат странке на председничким изборима 2014 поставши први припадник једне етничке мањине и 4. по реду шеф румунске државе изабран на непосредним изборима. Националнолиберална партија се залаже за реформу политичког ситета у правцу установљавања чистог парламентаризма, односно избора председника у парламенту што би значило замену румунског полупредседничког система (који је углавном заснован на француском институционалном моделу) парламентарним институционалним дизајном. И у претходним сазивима румунског парламента било је странака које нису освајале посланичке мандате на изборима већ прегруписавањем у посланичким клупама. Тако је на пример настала данас трећа по снази партија у Румунији, Национална унија за прогрес Румуније. Наиме, странка је формирана 2010. године од

стране групе посланика Социјалдемократске партије и Националнолибералне партије који су подржавали председника Трајана Басескуа у току његовог другог мандата. На почетку свог политичког живота у овој странци су биле присутне тензије између бивших чланова Социјалдемократске партије и националних либерала да би после прочишћавања партијских редова странка ушла пред парламентарне изборе 2012. године у предизборни политички савез под називом Социјалнолиберална унија. Странка је касније себе позиционирала на левом политичком спектру уз коалиционо пактирање и учешће у Влади премијера Виктора Понте. Почев од јуна 2015. године, у румунском политичком животу делује Алијанса либерала и демократа, састављена од некадашње Либералнореформске партије и Конзервативне партије. Конзервативна партија је једна од првоформираних странака у Румунији после пада комунизма од стране једног од најмоћнијих људи из румунских привредних кругова Дана Воикулескуа. Овој странци иначе није било странопактирање са свим водећим партијама које су биле у прилици да формирају Владу Румуније, дакле и са социјалдемократима и националним либералима. До новембра 2015., представници ове странке подржавали су и учествовали у коалиционој Влади премијера из редова социјалдемократа. Најјача странка међу представницима етничких мањина је Демократска унија Мађара у Румунији. Унија није формално регистрована као политичка партија, али узима учешће у изборима на основу члана 4. Закона број 68/1992 који омогућава организацијама које репрезентују националне мањине да патриципирају у изборном процесу. Унија је до 1996. године била у опозицији а почев од тада учествовала је директно или индиректно у коалицијама са представницима водећих партија румунске леве и деснице.

Из овог приказа румунске страначке сцене можемо да закључимо да су пред сваке председничке и парламентарне изборе била актуелна страначка прегруписивања и савези дојучерашњих противника да би после освајања власти и формирања кабинета предизборни и постизборни коалициони партнери постајали поново противници какав је пример односа између Социјалдемократске партије и Националнолибералне партије. Румунске политичке странке су долазиле у конфликте, који су обично наступали после сукоба између шефа државе са једне стране и премијера и по правилу дела Владе или евентуално целог кабинета с друге стране. Периоди у којима је долазило до поклапања председничке и парламентарне већине нису били гаранција стабилности политичких односа и кохерентне структуре извршне власти. Наиме, председници које уставна норма обавезује да по ступању на дужност шефа државе не буду чланови странке која их је номиновала за највишу функцију извршне власти, углавном нису били спремни да се одрекну свих веза са својом партијом. То је резултирало напетим односима са новим страначким руководством, јер су поједини председници и даље желели да буду неформални али свемоћни шефови својих дојучерашњих партија чији су биле и једно време, пре избора на функцију шефа државе, формалне главешине. Појава фаворизације партије којој је шеф државе припадао а која је у коалицији са странком којој припада премијер, доводила је до критика на рачун председника да се на тој функцији не понаша непристрасно, како Устав то од њега захтева. То је била особина оба председничка мандата Трајана Басескуа, односно један од главних замерки упућених му од политичких противника. Уставно конципирана одредба која тражи неутралност од председника који је донедавно био високо позициониран функционер одређене странке или њен лидер, показала се као лоша у пракси, јер тешко да се може очекивати непристрасност од шефа државе, који располаже значајним овлашћењима и има могућност да њиховим

коришћењем буде активни судеоник важних политичких дешавања. Немогућност странака појединачно да саме формирају Владу због високо фрагментисаног страначког система (који је резултат пропорционалног система), за последицу је после такорећи свих избора имала стварање коалиционих влада између политичких партија које су по својим програмима различите а још више удаљене узимајући у обзир погледе њихових страначких челника. На све то, шеф државе уместо да има медијаторску улогу и делатност изнад страначке политике у циљу интеграције различитих мишљења и стварања консензуса око најважнијих питања националне политике у појединим периодима, а то се највише односи на мандате Илиескуа и Басескуа, је био више дезинтеграциони фактор на страначкој и у опште политичкој сцени него кохезиона снага. У румунском случају показало се да природа страначког и изборног система али и стицај околности у којима би председник државе био сматран неспорним лидером владајуће групације и ако није формално на њеном челу, доводи до јаког положаја шефа државе. Уколико актуелни председник нема подршку владајуће политичке групације у парламенту зато што није њен донедавни члан, односно припада опозиционој групацији то слаби политичку позицију шефа државе коме онда предстоји конкуренција за прво место у извршној власти са премијером иза кога стоји коалициона већина. Уколико премијер има реалну могућност да током мандата контролише успешно своју странку и друге странке владајуће коалиције, његови изгледи за првенство у извршној власти у односу на председника Републике су много већи. Када се премијер налази на челу мањинске Владе или већинске али са пореклом у политички лабавој коалицији, тада су односи у извршној власти између шефа државе и премијера избалансиранији и од случаја до случаја може се говорити о првенству шефа државе односно председника Владе. Сигурно је да би поклапање председничке и парламентарне већине била већа гаранција за применљивост полупредседничког система у пракси и уважавање сва три елемента Дивержеове дефиниције овог политичког режима. Када нема поклапања председничке и парламентарне већине систем више одступа од своје базе, а могућност интраегзекутивних конфликта је већа.

У Румунији изборни систем је моделован одмах по промени тоталитарног режима, привременим законом пре првих избора. Основна правила садржана у привременом изборном законодавству, задржала су се и у периоду 1991.-1992., када је конституисано први пут демократско представничко тело после задњих слободних избора одржаних 1937. Дебате о актуелном изборном систему, његовом реформисању или увођењу потпуно новог изборног система биле су једна од жаришних тема политичког живота последње деценије XX века у Румунији. У пет изборних циклуса када су се поклапали парламентарни и председнички избори, дакле 1990., 1992., 1996., 2000. и 2004. на снази је био пропорционални изборни систем са Херовом формулом трансформације гласова у мандате у изборним јединицама и Д'Онтовом методом на националном нивоу. Опредељивање партија за одређени тип изборног система и евентуалне варијације унутар једног изборног система било је детерминисано тренутном снагом политичке партије. Другим речима питањем извесније политичке будућности партије која је заузимала одређени политички курс према изборном систему, односно новом распореду снага који несумњиво произилази из примене новог изборног система на новим парламентарним изборима. Како у одређеном пропорционалном систему може постојати изборни праг, односно има примера где тог прага нема, у евентуалном редицајирању изборног система у првој деценији румунске транзиције странке су и око тог питања спориле. Са становишта политичког прагматизма, малих партија било је посве логично залагање за

непостојање изборног прага. С друге стране снажнији политички играчи: Фронт националног спаса, национални либерали, хришћанске демократе, Демократска унија Мађара у Румунији, пред парламентарне изборе 1992, залагали су се за увођење изборног цензуса, односно „нису се слагали само око висине – 2, 3, 4, 5 одсто – изборног прага. При том они су се противили увођењу изборног прага на нивоу изборне јединице сматрајући да изборни систем треба да промовише консолидацију великих партија, а не регионалних политичких групација. Мале партије противиле су се и увођењу степенованог изборног прага са циљем да се предупреду коалиције малих партија.“¹³¹⁴ Велики су у свом науку успели, тако да у парламентарни избори 1992, сачекани са новином односно изборним цензусом од 3%, као критеријумом релевантности политичких партија, односно стицања њиховог статуса парламентарних. Мали изборни цензус лансиран је од појединих политичара из тора националних либерала, као „кривац“ страначки високофрагментисаног парламента. Тако дизајниран изборни систем сагледаван је као један од узрочника неефикасности политичког система и нестабилности појединих влада које су зависиле од мањих партија. Одлазак странака које су језичак на ваги, из коалиције у појединим случајевима узроковао је пад одређеног кабинета, дакле од мањих је зависила судбина великих партија на власти. Тако је пред парламентарне изборе 2000. године Влада Мугура Изарескуа „донела ванредни декрет којим је изборни праг повећан на пет одсто за партије и уведен степенован изборни праг од осам до десет одсто за предизборне алијансе.“¹³¹⁵ Румунија је реформисала поново свој изборни закон за парламентарне изборе 2008. „мењајући га из комплексног система пропорционалне репрезентације који је базиран на партијским листама на нивоу целе државе у комплексан униноминални систем у коме сваки округ бира једног представника за Дом посланика и Сенат. Промена закона је уследила после годину дана узаврлих политичких контоверзи укључујући партијски и лични анимозитет између председника Басескуа и премијера Таричеануа, неуспелог опозива, блокаде у раду специјалне изборне комисије, контрадикторних одлука Уставног суда.“¹³¹⁶ Не желећи да проширујемо тему на казивање о мешовитом систему који је у Румунији био на снази за парламентарне изборе 2008., и 2012., године, указујемо да изборна реформа није дала резултате, јер се румунска партијска слика није поједноставила у смислу укрупњавања странака. Владе су и даље зависиле од коалиција, а не од једне партије, председнички и парламентарни избори се не одигравају истовремено, што је између осталог довело и до непоклапања председничке и парламентарне већине. Једном речју уз низак ниво политичке културе и институционални механизам је допринео конфликтним кохабитацијама у политичком животу. Само време пред нама може да покаже да ли ће за парламентарне изборе 2016., поново враћање пропорционалног система са затвореним листама да стабилизује партијску сцену али и цео политички систем?

V.3.6. Правна природа организације извршне власти у Румунији

Начин на који су регулисани односи између две власти у Румунији, законодавне и извршне, а унутар саме извршне односи између Владе и председника, уставно ствара

¹³¹⁴ М., Jovanović, *Oblikovanje izborne demokratije*, Institut za političke studije, Službeni list SCG, Beograd, 2006, str.160

¹³¹⁵ М., Jovanović, op.cit.str.164

¹³¹⁶ С., Gabriel Marian, R.,F., King, *Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections*, Communist and Post-Communist Studies, 43/2010, p.7

„изобличено политичко огледало“¹³¹⁷ концепције егзекutive у овој држави. Дефинисати природу политичког система у Румунији био је отежан задатак и домаћим ауторима, с обзиром на политичку позадину настанка Устава, конципиране норме које регулишу положај извршне власти, али и политичку праксу која је у различитим временским периодима наводила на различите закључке о румунској уставној грађевини. У румунској литератури режим успостављен Уставом из 1991. године окарактерисан је као врста рационализованог парламентаризма¹³¹⁸ односно као ограничени полупредседнички систем који је по намери уставотворца тако изабран.¹³¹⁹ Из другог угла посматрано румунски систем организације извршне власти је на размеђи између оних полупредседничких система који се називају хипер-президеницијални режими као што је Русија и оних полупредседничких система како то примећују заговорници минималистичког правца који имају шефа државе који само фигурира у политичком животу. Свакако, Румунија се налази у тој средини, с обзиром да у политичком животу нема церемонијалног председника по узору на аустријски и ирски модел који се појављује у политичкој пракси, али ни тако моћног председника као што је уставна а данас и политичка позиција шефа државе у уставном систему Руске федерације. У садашњости, примећују румунски аутори Карп (Carp) и Станомир (Stanomir) полупредседнички систем у Румунској Републици има парламентарну димензију која је дефинисана дуалном егзекutiveом коју чине шеф државе и председник Владе.¹³²⁰ У уставној доктрини ове земље наводи се да конципирана подела власти у светлу Устава Румуније може бити доведена у везу како са председничким тако и са парламентарним системима.¹³²¹ Истакнуто је да читав пут којим се дошло до Устава из 1991. године, а управо узимајући у обзир концепцију начела поделе власти, ствара један утисак да су уставотворци имали аверзију према истинском конституционализму.¹³²² Највећи број страних аутора, румунски институционални модел препознаје као полупредседнички систем. Скоро четрнаест година вишестраначког политичког живота и трајања Устава базираног на концепцији либералнодемократске уставности уз значајне премисе аутократског начина владавине појединих председника и тежња уставно-политичких фактора за улазак Румуније у европску породицу народа - Европску унију у претходном процесу названом интеграциони, утицало је на постављање захтева да је неопходно ревидирати иницијалне норме Устава из 1991. године што се и догодило 2003. године. У ревидираном уставном тексту експлицитно је установљено начело поделе власти уз наглашену конституционалну дикцију да уз ово начело обитава и баланс између власти.¹³²³ Ново уставно уређење тако упућује, а ако желимо стриктно тумачење уставне

¹³¹⁷ C., Gilia, *Is Romania Heading Towards a Presidential Republic?* JURIDICA, no.1/2013, p.92

¹³¹⁸ I., Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – in dreptul român și in dreptul comparat*, C.H.Beck., Bucharest, 2006, p. 131 наведено према: C., Gilia, *Is Romania Heading Towards a Presidential Republic?* JURIDICA, no.1/2013, p.92

¹³¹⁹ C., Preda, S., Soare, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Nemira, Bucharest, 2008, p. 26, наведено према: C., Gilia, op.cit.p.92

¹³²⁰ Више о томе: R., Carp, I., Stanomir, *Limitele Constituției. Despre guvernare, politică și cetățenie in România* Bucharest: C.H.Beck., 2008, pp. 259-266

¹³²¹ Више о томе: T., Draganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, 1998, Lumina lex, Bucharest, pp. 227-235

¹³²² Више о томе: M., Gutan, *Transplantul constituțional și obsesia modelului semiprezidențial francez in Romania contemporană*, Pandectele Române Magazine, no.5/ 2010, pp. 54-60

¹³²³ У новом ставу 4 члана 1 Устава Румуније, који је имплементиран у ревидиран текст из 2003. године наводи се: „Држава је организована на основу начела поделе и равнотеже законодавне, извршне и судске власти у оквиру уставне демократије.“ – „Разлог додавања овог става био је углавном да се допринесе бољем

норме – приморава власти у уставном механизму да сарађују и да тиме кроз сарадњу стварају равнотежу. Модификовани уставни дизајн који ствара однос између извршне власти и легислативе уједно представља особену варијанту румунског полупредседничког система. Тако румунски модел полупредседничког режима карактерише неколико уставних особина: председник се бира на непосредним изборима на период од пет година који је на основу уставне ревизије из 2003. године сада дужи од легислативног мандата од четири године и својим непосредним избором ужива директни легитимитет премда не треба сметнути да постоји једна веома важна уставна норма која говори да је парламент највише представничко тело румунског народа; Влада је на основу члана 109 Устава политички одговорна једино парламенту. Именовање Владе у тесној је вези са председниковим актом којим је он бар формално доводи на власт одређену политичку опцију именујући кандидата за положај премијера и такође формалним именовањем Владе на основу члана 85 Устава који регулише да ће се то десити после изгласавања поверења, односно избора Владе у парламенту; румунска егзекутива је по Уставу формално-правно дуална (у пракси се показало да је извршна власт истински двојна и да се ни један председник није одрекао употребе значајних прерогатива који му дају активну улогу у вођењу националне – спољне и унутрашње политике земље), репрезентована од стране председника и Владе на челу са премијером – такође и политички живот за четврт века румунске вишепартијске демократије је сведочанство да је и садржински дошло до уподобљавања формалног и материјалног Устава; председник располаже значајним прерогативима али да би их ефектно користио у обавези је да сарађује са осталим телима државне власти као што је парламент и друга глава егзекутиве – Влада; шеф државе је одговоран двоструко јер на основу члана 95 Устава румунски председник се може позвати на политичку одговорност, а правна одговорност нормативно је лоцирана у члану 96 Устава; председничко право дисолуције парламента могуће је само на основу стриктно прописаних услова предвиђених чланом 89 Устава; на основу члана 107 став 2 Устава председнику је забрањено да смени премијера; шеф државе на премијеров предлог именује остале чланове Владе. У румунској уставноправној теорији однос између главних политичких субјеката се описује на следећи начин: „уставни рам конфронтира председника Републике који има јак уставни статус и парламент који може да буде распуштен само у изузетним околностима. На тај начин уставно регулисање искривљује принцип поделе власти. Тако окрњена нормативна пројекција поделе власти је ублажена чињеницом да између два тела која не зависе једна од другог се налази уметнуто тело а то је Влада која има позицију жртвеног јарца, дизајнирана да буде једина жртва у сукобу два титана.“¹³²⁴ Очекивано је да се постави питање да ли је само Влада у том сукобу жртва или се може говорити о плуралитету жртава? Одговор је свакако да постоји и друга жртва која

ограничењу односа између власти ... Али ово није био једини разлог: чињеница је да ово начело може бити нађено у једној или другој форми у другим земљама Европске уније, и штавише у оним државама које су се нашле унутар истог процеса конституционалне транзиције, као што су Бугарска, Естонија, Словенија и Пољска. Постојао је и други разлог за додавање ове одредбе уставној ревизији а то је јуриспруденција Уставног суда. Ово тело је временом морало да одлучује о конфликтима између законодавне и судске власти на једној страни али и егзекутиве и легислативе на другој.“ ... Уставни суд тако наводи (у одлукама бр. 44/2006 и 637/2006) „да подела државних власти не значи недостатак механизма контроле између државних власти, управо напротив, претпоставља реципрочну контролу, као и постигнут баланс између њих.“ – С., Tomescu, M., C., Levai, *The Principle of equilibrium and separation of powers under Romanian Constitution*, The USV Annals of Economics and Public Administration, Issue 1(15)/2012, p. 291

¹³²⁴ Т., Draganu, op.cit.p. 232

често теже трпи последице сукоба председника и парламента а то су управо они који су на директним изборима дали глас и легислативи и инокосном делу егzekутиве, председнику – реч је о грађанима. У политичким сукобима „најдебљи крај“ често управо извуку бирачи. О томе речито говоре уставне кризе у Румунији 2007. и 2012. године којима је управо ојачана уставна конструкција из 2003. године ипак била слаба на ударе политичких дивова, а последица је свакако била ослабљен имиџ румунског уставног уређења у европској правној породици као и губитак поверења јавног мњења у основне и тиме најважније уставне институције. Током две уставне кризе које су биле преливене и на тргове и улице румунских градова са последицама у виду губитка људских живота, Уставни суд је испуњавајући своју посредничку улогу која му је дата основним законом покушао да тензије сведе само на правни терен а понуђеним аргументима иза којих је стајао ауторитет струке и науке да систем врати у уставне оквире. Међутим, управо консултативна улога Уставног суда у вези са сменом председника, а недавање његовим одлукама својства у конкретном случају опште обавезности и коначности, је прво уставно, а онда и у конкретним ситуацијама, деградирала својство које се у цивилизованим правним системима назива поштовање према Уставном суду. Овде тог поштовања није било, па је онда и логично унижење његовог стручног угледа, које је наравно за сваку критику. Више пута смо у овом делу рада нагласили да је румунски систем власти полупредседнички, који је добио једну нову димензију не толико анализом уставне норме већ анализом политичке праксе чија је главна особина у мандатима већине шефова државе била конфротација унутар егzekутиве између председника и премијера. Негативни зенит тих сукоба, десио се у оба мандата Трајана Басескуа, кроз процедуру опозива. Тиме је случај Басескуа, постао за сада јединствен у пракси оставаривања одговорности председника у полупредседничким системима. Неостваривање те одговорности, ако се посматра само и искључиво кроз објективну призму овај систем власти ипак карактерише као неуспешан тип полупредседничког система, узимајући у обзир његову практичну примену. Два опозива која су имала свој епилог на референдумима и правно финале које је завршено један пут легитимном победом председника, а други пут „пировом победом“ истог шефа државе, али ипак победом, неке румунске ауторе навело је на тврдњу да се румунски систем власти као река која се излије из свог корита, почео да прелива ка другој обали и другом кориту односно председничком систему. Овакво схватање румунских аутора, подстакнуто је издвојеним мишљењем четворо судија Уставног суда у једној одлуци, где се наводи да постоје сигурни кораци који воде ка претварању полупредседничке Републике у председничку. Уставни суд је кроз издвојено мишљење четворо судија у ствари овакав покушај преображаја система власти окарактерисао као негативан, шта више румунске судије су навеле да ни полупредседничка опција као ни председничка није погодно решење за државу која је у прошлости имала диктаторски режим. Тако је током расправе у Уставотворној скупштини Румуније 1991. године посланик Јон Диаконеску (Diaconescu) изјавио: „Само оне државе са дугом демократском традицијом и великом политичком стабилношћу могу себи да приуште луксуз да имају председнички режим. Све државе које су прошле кроз страшно искуство тешких диктаторских година свој пут ка слободи могу да трасирају само ако га усмере ка парламентарној Републици.“¹³²⁵ На послетку наглашавамо, да и ако су у Дивержеовој теорији уставне норме од секундарне важности, оне нам када је у питању румунски систем власти јасно указују да је реч о

¹³²⁵ Наведено према: С.,Gilia, *Is Romania Heading Towards a Presidential Republic?* JURIDICA, no.1/2013, p. 96, footnote 96

полупредседничком систему. Међутим, његова примена у пракси довела је до многих недемократских застрањивања. Неопходна је дакле, уставна ревизија која ће или задржати основне елементе овог система, али уз неопходност појашњења и редефинисања норми које регулишу сарадњу између главних чиниоца државне власти и на тај начин фундирати балансирању уставни оквир, а у сваком случају изградити уставне могућности за избегавање евентуалне отворене или прикривене аутократије. Дакле, или редефинисање полупредседничког система са потпуно јасном поделом улога између председника и премијера или потпуна промена система власти у чист парламентарни модел.

VI ДЕО

ИЗВРШНА ВЛАСТ И ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ ПО УСТАВИМА СРБИЈЕ ОД 1990. И 2006. ГОДИНЕ

VI.1. Почети нове уставности – Устав Србије од 1990. године

После слома комунизма, Србија је међу првим посткомунистичким државама која је конституционализовала начела владавине права па може бити означена као једна од земаља транзиције.¹³²⁶ Био је то повратак класичној либералнодемократској уставности. Успостављени су бар формално, као потпорни темељи правне државе принципи слободне тржишне привреде и политичког плурализма.¹³²⁷ Србија својим првим Уставом из 1990. године уводи начело поделе власти.¹³²⁸ То начело антипод је политичком и друштвеном

¹³²⁶ „Транзиција, односно прелазни период је општа ознака једног, тј. низа врло сложених, али међусобно повезаних и условљених процеса. Овај термин је лако прихваћен, јер је »политички земљотрес« широког простирања и огромне разорне снаге оставио у рушевинама правне и политичке институције до јуче важећег правног и политичког система земаља средње и источне Европе, укључујући ту и Југославију, и то у кратком временском периоду од 1986. до 1993. Наиме, крај осамдесетих и почетак деведесетих година за све источноевропске земље, укључујући ту и социјалистичку Федеративну Републику Југославију, у светској науци се означава овим термином. Термин транзиција је употребљив, под условом да она не имплицира, нити искључује елементе свих промена које се одигравају у тим земљама. При том је потребно стално водити рачуна о томе да се све те земље налазе у пробрајају, чији исход очигледно, није извештан, упркос постојећим прокламацијама, па чак и делимично оствареним резултатима. Ту чињеницу морамо стално имати у виду, јер је то једна полазна премиса.“ – D., Bataveljić, *Ustavnopravne promene u zemljama u tranziciji, s posebnim osvrtom na bivše jugoslovenske zemlje*, Pravni život, br.12/2002, str.1083

¹³²⁷ Политички плурализам како наводи професор Јовица Тркуља „представља значајну цивилизацијску творевину грађанског друштва у којој се кристализују домети либералне политичке теорије и традиције. Тежиште у тој традицији је у праву и слободама појединаца у односу на државу и политичку власт, у равнотежи и међусобном ограничавању државних органа.“ – J., Trkulja, *Osvajanje demokratije – ogled o postkomunizmu*, Izdavačka agencija Draganić, Beograd, 1993, str. 175

¹³²⁸ „Транзиција подразумева радикалне уставне промене – уводи се начело поделе власти, а напушта скупштински систем и начело јединства власти. Начело поделе власти актуелизује елементе традиције у политичком систему и уједно приближава ове државе данашњим парламентарним, односно председничким системима. У једној фази транзиције државе су се нашле на политичкој раскрсници са два пута будуће поделе власти: први пут води у парламентаризам који се даље рачва на правац са јаком владом и slabим председником државе и на правац са јаким председником државе, а другим путем се стиже у председнички систем. Повратак истом стазом јединства власти и скупштинског система није ни могао бити биран (!?), јер се сматрао концептуално и идеолошки превазиђен. Пракса је показала да се подела власти у којој јака влада влада поред слабог шефа државе није показала као атрактиван правац организовања власти у земљама транзиције. Сужен избор се свео на јаког председника у парламентарном па чак и (полу)председничком систему, што се објашњава и још увек недовољном развијеношћу демократије.“ – С., Орловић, *Кратак осврт на начело поделе са историјским и савременим аспектом*, Политичка ревија, Бр. 1/2010, стр.63-64. Ово казивање о подели власти може већински да буде пресликано на политичку праксу Србије у периоду важења Устава од 1990., само обрнутим редоследом. Прво је на сцени био јак председник Слободан Милошевић, а слаба Влада и премијери: Зеленовић, Божовић, Шаиновић, па и Марјановић, затим слаб председник Милан Милутиновић, а релативно јак председник Владе у лику Мирка Марјановића, али оба формално водећа функционера извршне функције државне власти у Србији, у сенци савезног председника Слободана Милошевића. Милошевићева овлашћења као председника Савезне Републике Југославије у периоду од 1997-2000, била су слична овлашћењима његових колега председника Савезне Републике Немачке у истом периоду Романа Херцога (Herzog) и Јоханеса Рауа (Rau), али ова двојца политичара нису излазила из уставног оквира својих надлежности. У Савезној Републици Немачкој ни Роман Херцог као председник кога је номиновала 1994, владајућа Хришћанскодемократска унија није се мешао у персонална

монизму који је у Србији био доминантна уставна, политичка и законска категорија од 1945. године до (можемо сада слободно рећи) те историјске 1990. године. Тумачи уставних норми нису били сагласни око природе успостављеног система власти у Србији, а ту се пре свега мисли на данас у савременом добу најзначајнију функцију (у политичком смислу пре свега) државне власти, а то је извршна. После четврт века од доношења Устава из 1990., и деценију од Митровданског устава из 2006., потребно је *sine ira et studio*, прозборити како о наведеним уставним текстовима који су били предмет жучних полемика између уставописаца, уставних правника, политиколога и других научних посленика тако и о политичком животу који је био њихов неминовни пратилац. Критике упућене систему организације власти биле су више усмерене на примену тог система у пракси, а чини нам се мање на анализу датих норми о положају шефа државе. Као и у Француској V Републици на основу Устава из 1958. године којој је почетни печат дао Шарл де Гол, тако је анализа Устава из 1990. године од знаменитих имена српске уставноправне науке вршена на основу лидерског стила првог председника Слободана Милошевића.¹³²⁹ Ни први а ни последњи пут у историји уставности, није било чудно, да се норме о положају шефа државе конципирају по пројекцији актуелног државника и лидера доминантне политичке групације. Слободан Милошевић је додуше био у повољнијој позицији од француског председника, с обзиром да је де Гол био позван од политичке елите Француске IV Републике да буде председник Владе Француске у изузетно тешким околностима, које су биле последица како алжирске кризе, тако и сложених антагонистичких односа у политичком смислу између представника најзначајнијих политичких странака. Повољнија позиција српског председника који је у то време, пре доношења Устава био последњи председник Председништва Социјалистичке Републике Србије, је у томе што је он већ долазио из институција система, при том је иза њега стајао јак државни и политички апарат,¹³³⁰ па је претпостављамо његова жеља била да са

решења извршне власти у савезним покрајинама у којима је власт вршила његова Унија, нити је то чинио Јоханес Рау у савезним покрајинама у којима је власт вршила Социјалдемократска партија. Рау је доласком на чело Немачке 1999, поднео оставку на место потпредседника Социјалдемократске партије Немачке, што Милошевић није учинио у вези са својом лидерском позицијом у Социјалистичкој партији Србије. Касније после петооктобарске смене власти прво на нивоу двочлане федерације а у децембру 2000., и на републичким парламентарним изборима у Србији, дошло је до промене улога ко је слаб а ко јак у вршењу најзначајнијих функција извршне власти. На сцени су били јаки премијери: Зоран Ђинђић (2001.-2003.) и Војислав Коштуница (2004.-2007.) а слаби председници: Милан Милутиновић (2000.-2002.) и Борис Тадић у најдужем временском периоду његовог првог мандата односно од 2004. до 2007. године.

¹³²⁹ После 21 године од доношења Устава из 1990, и 5 година од доношења Устава из 2006, професор Владан Михајловић на следећи начин приказује владавину Слободана Милошевића и тип извршне власти на основу конституционалног рама из 1990: „Како год било, уместо најављене грађанске демократије коју смо сви прижељкивали, неких петнаестак година смо трпели лични Милошевићев режим, гори и од оног предходног, комунистичког ... од Устава Републике Србије од 1990. год. Очекивало се да одбаци скупштински систем као недемократски и примени модеран и демократски парламентарни систем власти по угледу на државе грађанске демократије. То се, на жалост, није догодило и Уставо од 1990. г. Србија није добила чист парламентаризам који би одговарао модерној и напредној држави ... Тим Уставом од 1990.г. Србија је изгубила битку за парламентарну демократију, а да је није ни почела. То што је тада криво рођена ни до данас не може да се исправи. Уместо чистога парламентарног система, задесио нас је искварени, квазипарламентарни систем или, још тачније, мешовити систем за значајним примесима председничког.“ – В., Михајловић, *Србија између председничког и парламентарног система власти*, у: Зборник радова, Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011), (уредник, М., Петровић), Правни факултет у Нишу, Правни факултет у Крагујевцу, Ниш, 2011, стр.58-60

¹³³⁰ Социјалистичка партија Србије чији је Слободан Милошевић био председник од 1990., до смрти у Хашком трибуналу 2006., настала је програмским уједињавањем Савеза комуниста Србије и Социјалистичког савеза радног народа Србије на „Конгресу уједињења“ који је одражан у Београду од 16. до

подршком коју је неспорно у то доба уживао изврши додатну верификацију, тако што ће у уставни оквир бити уграђена веома битна претпоставка полупредседничког система – непосредни избор шефа државе од стране грађана. Такав вид избора председника републике неспорно утиче на појачани легитимитет његове функције. Он је непосредни изабраник народа, неко ко баштини народну вољу јер је добио пуно право (на директном народном гласању) да буде њен први представник и уједно симбол националног јединства и репрезент чак и различитих политичких група. То поготову треба имати у виду ако би се председник посматрао као модераторна власт, да се респектабилно односи према различитим политичким схватањима и да их усклади. Првом председнику се са таквим задатком није лако изборити. Неко на таквом тесту полаже најважнији испит из политичке историје, а неко на том испиту пада. Међутим, пад председника на испиту није само његов пад, то може да буде и пад једног народа који је на својеврстан начин кажњен погрешним одабиром личности. Поменута изузетна критична мисао према личности првог председника Републике Србије и његовој владавини, чини нам се, свесно или несвесно, замаглила је истину о уставним нормама чији је предмет регулација положаја шефа државе и у први план поставила анализу владавине Слободана Милошевића. Квалификације су биле веома тешке. Тако је професор Коста Чавошки окарактерисао парламентаризам тога доба као „изопачен“.¹³³¹ Професор Павле Николић је један свој рад назвао „Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност“.¹³³² У другом чланку исти аутор следећим речима говори о извршној власти у Србији 90-их година

18. јула 1990. Тиме је Социјалистичка партија постала „наследник значајне имовине и развијене организационе инфраструктуре, она је и организационо и финансијски била најстабилнија странка. СПС има, у периоду 1990.-2000. све ознаке владајуће „државне“ партије с кумулацијом моћи у рукама лидера и носилаца кључних државних функција, и раширеним односима политичког клијентелизма, односно партије која својим кадровима може да обезбеди знатне социјалне погодности.“ – Z., Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, J.P. Službeni glasnik, Beograd, 2008, str.72

¹³³¹ Критикујући схватање професора Ратко Марковића да је Уставом Србије успостављен рационализовани парламентаризам, професор Чавошки указује да институција председника Републике не служи само као модераторна власт која арбитрира на линији односа Народна скупштина – Влада како то вели уставописац. „Уз то, председник Републике, поред функције шефа државе и врховног команданта оружаних, има овлашћења за предузимање мера у случају ванредног стања, које проглашава на предлог Владе. Проф. Ратко Марковић је само заборавио да дода да председник Србије има и право суспензивног вета на законе Народне скупштине, а може на образложен предлог Владе, одлучити да се Народна скупштина распусти. То међутим, није све. По Уставу од 1990. председник Републике располаже изузетним, тако рећи диктаторским овлашћењима у стању државне нужде. По својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, он доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине. Тим председничким декретима са законском односно уставном снагом могу се ограничити поједине слободе и права човека и грађанина и изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштва. Нема, дакле, никакве сумње да су творци српског Устава од 1990. године не само „рационализовали“ већ и изопачили парламентаризам дајући председнику Републике изузетну, тако рећи цезаристичку власт.“ – K., Čavoški, *Treća Jugoslavija u novom ustavnom ruhu*, u: K., Čavoški, *Ustav kao jemstvo slobode*, Filip Višnjić, Beograd, 1995, str.118-119. Ипак нам се чини да творци српског Устава нису имали на уму, а о томе сведочи и садржина уставних норми, да дају цезаристичку власт шефу државе о којој пише професор Коста Чавошки. Та власт (а правилније је рећи моћ) која се у једном периоду (1990.-1997.) приближила цезаристичком начину владавине била је плод доминантне политичке праксе чији је главни креатор био председник Републике, а не уставне норме које би му дале право да има цезаристичке прерогативе!

¹³³² Више о томе: П., Николић, *Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност, (случај Републике Србије и Савезне Републике Југославије)*, Архив за правне и друштвене науке, бр.2/1994, Београд, стр. 325-336

XX века: „У ствари, то је систем у коме је на отворени начин обезбеђена превага извршне власти у лицу председника Републике, па је тако и изневерена суштина поменутог принципа. Истовремено на тај начин створена је и кочница процесу демократизације у Србији. Додуше, такви системи нису непознати историји модерне државе. То су системи заоденути у демократско рухо испод кога се крила лична власт а тиме и извориште аутократизма. Данашња посткомунистичка Србија управо представља такав пример. Другим речима, пракса примене Устава од 1990. године у протеклом периоду је у потпуности потврдила слабости уставних решења која се односе на институцију председника Републике и друге елементе режима, као и опасности остварења једног таквог система. Устав Републике Србије је дао Председнику Републике изразито јака овлашћења власти и, истовремено обезбедио његов независтан положај у читавом механизму власти.“¹³³³

Без обзира на ове критике уставна стварност у смислу самог текста сведочи другачије. Вишедеценијско столовање начела јединства власти у скупштинској варијанти супституисано је принципом поделе власти. „Као у већини посткомунистичких земаља, уставно уређење односа између законодавне и извршне власти заузело је централно место у новом Уставу Републике Србије. У организационом смислу српски Устав, као и устав нових држава, определио се за принцип поделе власти.“¹³³⁴ Чланом 9. Устава Србија из 1990. године, дакле у почетним одредбама, наведено је: „Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини, Републику Србију представља и њено државно јединство изражава председник Републике. Извршна власт припада Влади. Судска власт припада судовима. Заштита уставности, као и заштита законитости у складу са Уставом, припада Уставном суду.“ Овај члан рађа питање: којој грани власти припада шеф државе? Одговорће бити дат након анализе уставноправног положаја председника .

VI.2.Извршна власт по Уставу Србије од 1990. године

VI.2.1. Уставоправни положај председника Србије

Председник Републике се бира на непосредним изборима на време од пет година, при чему једно исто лице може бити изабрано на ову функцију највише два пута.¹³³⁵

¹³³³ П., Николић, *Парламентаризам и систем власти у Југославији данас*, у: П., Николић, *Од распада до безнађа и наде*, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 152

¹³³⁴ I., Рејић, *Načelo podele vlasti u srpskom Ustavu od 1990.*, *Pravni život*, br.12/2002, str.1073

¹³³⁵ Члан 86. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ бр.1/90).

Занимљив је случај из политичке праксе Србије када је Слободану Милошевићу истицао мандат председника Републике Србије, а претходно се кандидовао и био изабран на функцију председника Савезне Републике Југославије. Тадашњи уставописац професор Ратко Марковић тврдио је да Милошевић има право на трећи мандат на месту председника Србије с обзиром да је први мандат користио мање од две године. То је била добро сročена правна формулација да се створи евентуална одступница за Милошевића у случају да не буде изабран на место председника Југославије. Професор Марковић је тиме посегао за сличним тумачењем какво је предвиђено XXI Уставним амандманом на Устав САД-а који има сличну правну конструкцију. Наиме у Уставу САД-а, створен је обичај који је дуго поштован и „који налаже да се једна личност не сме три пута кандидовати за председника. Овакав уставни обичај био је прекршен средином XX века. Франклин Рузвелт кандидовао се и трећи пут, па чак и четврти и сва четири пута је био изабран. Због тога је донет XXI уставни амандман, усвојен 1951. године. Тим амандманом изречно је прописано да ниједно лице не може бити изабрано на дужност председника више од два пута.“ – Д., Поповић, *Општа правна историја III – Стварање модерне државе*, Центар за публикације Правног факултета у Београду,

Уставотворац се определио за непосредан избор шефа државе од стране грађана као за њега „бољи начин доласка на власт“ јер „јача легитимитет везујући га директно за народну вољу, односно за народни суверенитет ... председник је политички субјект који симболизује државно јединство и представља Републику. Државно јединство оваплоћено у председнику Републике конкретизовано је надлежностима од којих нам неке казују да је председников положај далеко важнији од „церемонијалне политичке фигуре“ парламентаризма западноевропских монархија.“¹³³⁶ Председнику Републике мандат може да престане и пре истека пет година у случају опозива или оставке.¹³³⁷ Мандат шефа државе који износи пет година и који је дужи од мандата легислатуре релативно је јака претпоставка која обезбеђује континуитет државне власти. У том смислу, у временском интервалу између одржаних парламентарних избора и Владе у техничком мандату и очекивања избора новог кабинета, мандат председника који је дужи од парламентарног појављује се као везивни елемент различитих политичких субјеката, Владе и Народне скупштине. Усвајајући слична решења из упоредне уставности (које је први пут регулисано Уставом Вајмарске Немачке,¹³³⁸ а садржано је и у важећем Уставу Румуније од 1991) којима је предвиђено да се председник који се бира непосредно може у коначном опозвати од стране грађана, српски уставописци су изгледа сматрали такву правну солацију најбољом. Народна скупштина као други извор демократске легитимности била је овлашћена да квалификованом већином од 2/3 укупног броја посланика, уколико оцени да је председник Републике прекршио Устав, покрене поступак његовог опозива.¹³³⁹

Београд 1996, стр.231. Међутим ваља приметити да председник који је предходно обављао дужност потпредседника, па је дошло до председничке сукцесије, тако што је потпредседник заменио председника на том положају у другој половини његовог мандата, нови председник има право да користи своја пуна два председничка мандата.

¹³³⁶ С., Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр.145

¹³³⁷ Члан 87 Устава Републике Србије из 1990. Треба напоменути да током шеснаестогодишњег битисања Устава од 1990. године, и владавине три председника, девастације националне економије, санкција Уједињених нација, ратних пожара у окружењу Србије, прогонства српског народа са вековних огњишта из Хрватске, дела Босне и Херцеговине, отпочетог одласка Косова из састава Србије као последица војне ампутације пре свега (али и не само) бомбардовањем СРЈ од стране НАТО пакта 1999., ни један шеф српске државе није осећао не само политичку, већ још ширу историјску одговорност, да поднесе оставку због стања нације и на различите начине осиромашене „државне куће“.

¹³³⁸ „Тако је решење о опозиву председника Републике у Уставу од 1990. искварено решење о политичкој одговорности председника Рајха у немачком Вајмарском уставу од 1919. Ту се у политичку одговорност председника Републике уноси њој несвојствен елемент уставноправне одговорности („кршење Устава“, ма колико широко се тај израз разумео).“ - Р., Марковић, *Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, у: *Два века српске уставности* (уредници, А., Фира, Р., Марковић), Српска академија наука и уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 35

¹³³⁹ Нема слова Устава у коме се каже ко Народној скупштини подноси Предлог за опозив тврђом о томе да је шеф државе прекршио Устав. Свакако то право имају народни посланици. Поставља се питање да ли се то право може изједначити са правом законодавне иницијативе, односно да предлог може да користи сваки народни посланик или је потребан тачно одређен број народних посланика? Пошто поводом ове материје није постојала уставна регулација, њу је регулисао Пословник Народне скупштине наводећи у члану 183 став 1 да „најмање трећина народних посланика може председнику Народне скупштине поднети предлог да се у дневни ред седнице Народне скупштине стави питање покретања поступка за опозив председника Републике, уз писано образложење због чега сматрају да је председник прекршио Устав“ Ово је одредба Пословника Народне скупштине из 1994 године којом су поштрени услови у погледу броја народних посланика који могу поднети захтев за покретање опозива у односу на Привремени пословник Народне скупштине који је предвидео да најмање 30 посланика може поднети предлог да се на дневни ред

Задњу реч, коначну одлуку, могли су да донесу бирачи непосредним и тајним изјашњавањем, с тим што такав поступак за време важења Устава из 1990. никада није покренут односно није дошло до референдумског изјашњавања као у Румунији 2007. и 2012. Ипак је 1992., поднет Предлог за покретање поступка за опозив председника Републике.¹³⁴⁰ Да би предлог о опозиву председника Републике био успешан, било је неопходно да за опозив гласа апсолутна већина бирача (односно од укупног броја уписаних грађана у бирачке спискове) на референдумском изјашњавању. Уколико би бирачи дали негативан одговор, односно били противни опозиву председника, Народну скупштину чекала је санкција у виду њеног *ex constitucione* распуштања. Овакав начин превременог престанка председничког мандата приближен је англосаксонској установи импичмента по схватању одређених аутора. Разлози за овакву тврдњу могу се наћи у следећем: председник Републике није могао бити опозван у случају политички нецелискоходног деловања, већ једино ако је својим актом по оцени законодавног тела прекршио Устав, дакле, председник је политички био неодговоран. Одговорност је установљена искључиво за повреде уставних норми. Ово је иначе било мишљење академика Александра Фире,¹³⁴¹ с којим се делимично можемо сложити, јер се за опозив као ни за избор не траже никакви мотиви, већ констатација тешког облика кривиче, а то је кршење Устава. Са мишљењем да је поступак одговорности који је подведен под уставни термин опозив, по природи ближи импичменту него опозиву не можемо се у потпуности сагласити. Народна Скупштина Србије по Уставу из 1990., није била последња инстанца за опозив шефа државе. Поступак јесте започињао у законодавном телу, али се његов финални и одлучујући део у виду опозива могао завршити само на референдуму. При том је имплементиран аустријски модел опозива, уз једну разлику. Од два органа у сукобу, председника Републике и Народне скупштине, оног ко је губитник на референдуму,

скупштинске седнице постави питање покретања поступка за опозив председника Републике. Овакво додатно регулисање поступка у којем се утврђује одговорност председника Републике пословничким одредбама веома је упитно из угла оцене уставности. У хијерархији правних аката у државноправном поретку Србије успостављеној Уставом из 1990 пословник је општи правни акт мање правне снаге од закона, а уставна одредба члана 87 став 7 је прецизна: поступак избора и опозив председника Републике уређује се законом. С тога ни Привременим пословником Народне скупштине из 1991 нити Пословником из 1994. године није могао да се уређује поступак опозива председника Републике.

¹³⁴⁰ Одмах пада у очи да су народни представници из опозиционог политичког тора у Предлогу за опозив председника Републике Србије Слободана Милошевића 1992. године указивали на политичку одговорност шефа државе, односно да су је превасходно схватили као такву по својој правној природи, а не као уставноправну. Наиме у Предлогу се изражава неслагање с политиком председника Републике, не наводе се одредбе Устава које је повредио, и суштински посматрано тражи се изгласавање неповерења шефу државе из превасходно политичких разлога. У том Предлогу је наведено да је председник Републике „исказао потребу за апсолутном влашћу, да је доносио одлуке супротне интересима грађана Србије.“ Такође је наведено да је шеф државе својим потезима омогућавао „блокирање протока информација“. У Предлогу за покретање поступка за опозив председника Републике указује се на такве радње које се могу подвести под председников политички нецелисходан рад. Опозициони посланици су тако замерили председнику да је : „ускратио право грађана Србије на своју државу, своје симболе и друге вредности које је српски народ вековима уграђивао у своју историју, да се трудио да створи раздор унутар српског народа користећи познате демагошке методе из времена комунистичког безумља, да је супроставио Србију целом свету, да је дозволио издајства у војсци, одлазак неприпремљених младих људи на ратиште изван Србије, масакр над њима и завео Србију у црно, а да притом не покаже ни мало бриге, да је избегавајући појављивање у јавности и комуникацију са народом, испољио страх од свог народа и губитак вере у свој народ.“ - *Предлог за покретање поступка за опозив председника Републике, бр.9-2124/92*

¹³⁴¹ Више о томе: А., Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља (II том), Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе*, Београд, 1995, стр. 89

чекала је санкција. Ако председник добије „поверење“ на референдуму другим речима: бирачи нису гласали за његов опозив, Народна скупштина се по сили основног закона Србије од 1990, распушта. Ако из сукоба као „победник“ изађе представничко тело односно, бирачи на референдуму искажу већински став за опозив председника, шефу државе престаје мандат. Разлика у односу на аустријски модел опозива, (где у случају неуспешног референдума по Национално веће оно се распушта, а председнику се аутоматски обнавља мандат) је у томе што је у Србији председник настављао да врши започети мандат. Референдум се не претвара у по српском Уставу од 1990. године у вид поновног избора шефа државе, ако је бирачко тело било противно његовом опозиву. Но, вратимо се на суштину импичмента која се огледа у парламентарном суђењу и постојању више фаза тог поступка који спроводи парламент добијајући тиме „судску функцију.“ Све фазе поступка одвијају се у законодавном телу, а код импичмента објективност је више постигнута ако се он спроводи у дводомом парламенту. Један дом подиже оптужницу а други пресуђује. Ових особина нема код поступка опозива председника Републике по Уставу из 1990. „Због тога Уставом Србије од 1990. предвиђена одговорност председника Републике у свом крајњем исходу пре политичка, мада не у чистом виду, него је она уставноправна. Поступак њеног реализовања може се критиковати због тога што се она у материји политичке одговорности удаљује од канона науке уставног права, премда је очигледно настојање Устава да уведе управо такву одговорност.“¹³⁴² Иако се за шеснаест година трајања Устава из 1990. године, није десио случај покретања опозива председника Републике поставља се питање колико је представничко тело компетентно да оцењује повреду Устава од стране председника, те да ли би се евентуални опозив преобразио у политичку одговорност која је требала да буде заоденута у друго рухо оно политичко, како би се председник сменио ако није по вољи парламентарне већине. Председник је по Уставу био такорећи несмењив. Лидија Баста један од еминентних критичара владавине првог председника Републике Србије, пишући о систему власти у нашој Републици а у вези са одговорношћу председника Републике изразито је оштро указала: „Разлози и поступак остваривања одговорности Председника Републике по Уставу Републике Србије заокружују у суштини неуставну позицију овог органа. Овим одредбама највишег правног акта Републике Србије до краја је огољена његова унутрашња логика, инспирисана популистичким начелом националног вође. Политичка неодговорност као правило и изразито сужени и неоперационализовани основ за правну одговорност *siu generis* као изузетак - то је суштина члана 88. Устава, којим се регулише ова материја. За своје акте или поступке којима по дискреционој оцени Народне скупштине није прекршио Устав, председник Републике не може бити позван на одговорност ... С обзиром на ширину овлашћења и непостојање института премапотписа, овако уставно решење недвосмислено упућује на две, у бити подједнако неуставне и недемократске ситуације: или ће, у случају неслагања Народне скупштине са актима и поступцима председника Републике који не крше Устав (што је врло вероватно када шеф државе не припада већинској странци у парламенту, доћи до уставне блокаде); или ће у случају да председник Републике припада већинској странци, могућност позивања на одговорност бити готово искључена – мало је вероватно да би странка на власти угрозила „свога“ шефа државе и

¹³⁴² Р., Марковић, *Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, у: *Два века српске уставности*, Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, (уредници, А., Фира, Р., Марковић), Београд, 2010, стр.23

саму себе излажући се сасвим реалној опасности распуштања Народне скупштине.¹³⁴³ Из размишљања Лидије Басте, може се закључити да је ова ауторка сматрала да су овлашћења председника Републике како би то Морис Диверже рекао - знатна. Чак да та овлашћења шефа државе и јесу знатна она имају реалну подлогу – то је непосредан избор од стране грађана. Директан, народни избор од стране грађана, рађа правичан правни и политички захтев, да коначни судија о политичкој судбини председника Републике буде народ. У том смислу, нема инспирације популистичким начелом националног вође. Међутим национални вођа има највише права да се назове онај који се бира од целине (бирачког тела) на директним изборима. Сужени и такозвани неоперационализовани основ за правну одговорност потиче од начина избора. Уставна норма се свакако тумачи лакше, на основу доминантне политичке праксе. Но начин владавине једног председника не може бити мериторна осуда целог Устава, прецизније одредби које нормирају положај шефа државе. Ниво достигнуте политичке културе, неког другог председника и неке друге парламентарне већине довео би до лаке операционализације његове одговорности, иако смо ту више на терену хипотетичке политичке праксе која се на жалост није остварила. Наиме политички коректан председник а такође и свестан своје историјске одговорности (која наравно није правна а питање је да ли је и политичка) за промашаје у вођењу националне политике, сам би поднео оставку, без потребе да поступак његовог опозива уз захтевану уставну већину покрене владајућа групација. Својевремено је Миодраг Јовичић устврдио, да су овлашћења којима располаже председник Републике Србије без икакве сумње велика. Овлашћења председника Републике по Уставу нису била без икакве сумње велика, како је Јовичић тврдио, она су у пракси екстензивно коришћена (и преко дозвољених граница) због политичког капацитета, којим је располагао први председник Србије Слободан Милошевић. Оригинерност тог израженог политичког капацитета, потицала је из његовог неспорног челништва над владајућом Социјалистичком партијом и већином која је у парламенту подржавала Владу, која је имала формалног премијера али је суштински шеф целокупне извршне власти био Милошевић па тиме и „стварни премијер“. Ипак нека овлашћења којима је шеф државе на основу институционалног дизајна из 1990. године располагао су и иначе иманентна функцији шефа државе и слична онима којима располажу многи други шефови држава не само у председничком него и у парламентарном систему, док друга, по начину коришћења онога ко има велику политичку моћ могла су да сведоче да је реч о „јаким председнику“.¹³⁴⁴ Председничка овлашћења, као и у другим уставним системим а тако и у српском, могу се разложити на неколико група. Прва групација прерогатива карактерише положај шефа државе и у парламентарној и полупредседничкој републици. Та су овлашћења традиционална и реч је о следећим прерогативима председника: председник Републике представља земљу у иностранству, руководи оружаним снагама, указом проглашава законе, даје помиловања, додељује одликовања и организује сопствену службу за обављање послова из своје надлежности. Не може се занемарити овлашћење председника према Влади јер управо на тој релацији председник – Влада и премијер, огледа се његова стварна политичка моћ на коју утиче да ли је председник признати вођа парламентарне већине, да ли је обичан члан

¹³⁴³ L., Basta, *Ustavna demokratija i (ne)demokratska konstitucija društva*, u R., Nakarada i dr. (ur.), *Raspad Jugoslavije – produžetak ili kraj agonije*, Institut za evropske studije, Beograd, 1991, str. 117-119

¹³⁴⁴ М., Јовичић, *Уставни положај председника Републике по новом Уставу Србије, у: Куда идеш Србијо? – хроника српско – југословенске уставности (1990-1994)*, Издвачка агенција „Драганић“, Београд, 1995, стр. 56

или је припадник супротне политичке опције у односу на парламентарну већину. Уколико је шеф државе признати челник већине у законодавном телу, његов утицај на одређивање мандатара односно будућег премијера је одлучујући. У ситуација у којој председник припада парламентарној већини али није председник ни једне странке парламентарне већине или једине владајуће странке, тада је његов утицај на формирање Владе много мањи него у првој поменутој ситуацији. Трећа варијанта у којој председник припада опозицији у односу на владајућу групацију у парламенту је таква да минимализује утицај председника на формирање Владе. Устав предвиђа да председник Републике „предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника већине у Народној скупштини.“¹³⁴⁵ Јовичић коментаришући ову одредбу наводи да председник није обавезан да мишљење представника већине послуша, „али ће за мандатара свакако одредити личност која има највише изгледа да за свој програм и састав Владе добије сагласност већине Скупштине. Јер, пошто није у стању да за председника Владе наметне неку личност насупрот вољи већине, он ће свакако добро водити рачуна о своме избору. Ово решење је у потпуности у духу традиције парламентарне владавине.“¹³⁴⁶ Професор Јовичић, и ако је навео да су председникова овлашћења велика, у овом домену ипак констатује да председник мора да уважи у коначном мишљење парламентарне већине. То се посебно односи на две ситуације које смо поменули: када је председник припадник исте политичке опције као и парламентарна већина, али не лидер владајуће странке или једне од владајућих странака и друга околност када је припадник с обзиром на своје политичко опредељење странке или коалиције странака које имају мањину у парламенту (мисли се да је био њихов заједнички председнички кандидат а није члан ни једне од странака које су га истакле као свог лидера у председничкој трци). Овлашћења председника у односу на Народну скупштину су значајнија. Наиме, шеф државе располаже правом суспензивног вета¹³⁴⁷ у односу на законе који се у Народној скупштини усвоје. Тако у року од седам дана од дана усвајања закона, председнику Републике је остављена могућност да врати Народној скупштини већ изгласани закон на поновно гласање. При новом гласању ако Народна скупштина усвоји истоветан закон, председник је у обавези да га прогласи. Непоступање председника по његовој уставној обавези могло је да створи основ за његово разрешење. Временски оквир који је председнику дат да потпише указ о проглашењу закона и који износи седам дана је кратак. Председник у том року треба да прочита закон, да се упозна са најважнијим

¹³⁴⁵ Члан 83. став 1 Устава Србије из 1990

¹³⁴⁶ М., Јовичић, *Уставни положај председника Републике по новом Уставу Србије*, Ibid, стр.56

¹³⁴⁷ У моменту када је писао текст „Уставни положај Председника Републике Србије“ др Владан Кутлешић, тада саветник председника Републике Србије, износи своја запажања о институту суспензивног вета поводом кога је било критика у стручној литератури, да је један од стубова који подупиру јак положај председника у такозваној бифеалној егзекутиви модела поделе власти у Уставу Србије: „Смисленост суспензивног вета се и налази у чињеници да Председник Републике, ослањајући се на сопствени легитимитет из непосредног избора, врати на (дословце) »поновно гласање« (чл.84. став 1. in fine Устава) закон за који оцењује да садржи нецелисходна решења. При том уважавајући чињеницу да се ради о инокосном органу, овај вето није предвиђен као апсолутан, већ суспензиван и за поновно гласање се не захтева посебна већина како се то иначе чини у тзв. председничким моделима (по правилу 2/3). Дакле, учињен је покушај да се нађе »права мера« у обликовању овог института, остајући у оквиру логике бифеалног модела егзекутиве у подели власти, а да се само постојање института суспензивног вета не сведе на мртво слово на папиру, нарочито у могућој ситуацији избора Председника Републике и владе на различитим политичким програмима.“ – V., Kutlešić, *Ustavni položaj Predsednika Republike Srbije*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 2-3/1991, str. 303

новинама закона у односу на претходна законска решења, да евентуално констатује стручњаке из праксе и теорије одређене сфере друштвеног живота и да Народној скупштини, ако све то успе да уради у року од седам дана¹³⁴⁸, пошаље примедбе које се тичу како целисходности појединих законских решења, а поготову питања уставности одређених норми закона. Уколико би легислатива без обзира на примедбе председника, усвојила закон у неизмењеном облику једина могућност која председнику остаје а која ипак јесте једно значајно правно оружје у његовим рукама је да као овлашћени предлагач поднесе иницијативу пред Уставним судом за оцену уставности спорних одредаба односног закона. Тиме се председник јавља у улози специфичног чувара уставног поретка. Такву председникову улогу требало би посматрати искључиво објективно, а не као његово евентуално средство у борби против њему ненаклоњене парламентарне већине, па да онда под мимикријом заштите уставности то користи за интраекзекутивне конфликте и политичке дуеле са лидерима странака које су подржале закон.¹³⁴⁹ Концепција суспензивног вета у уставном решењу од 1990 указује на следеће његове особине: њиме се само одлаже одлука о закону; за поновно изгласавање ветураног закона, није неопходна бројчано јача већина од оне када је закон први пут изгласан; закон се враћа само на одлучивање, дакле о законском тексту се само гласа, а не отвара се нови претрес иза кога би следило одлучивање; рок од 7 дана је веома кратак, што смо већ подвукли, па се рокови такве дужине, не срећу у другим упоредним уставним системима која познају овај институт. У коначном суспензивни вето председника Републике по уставној норми из 1990., је слабо средство утицаја председника у вршењу законодавне власти, управо због обележја напред наведених. Значајно право којим председник Републике располаже и при том утиче на политичку судбину парламентарног сазива је право дисолуције. Подсећања ради, амерички аутори Шугарт и Кери системе власти у којима председник државе располаже правом дисолуције назвали су председничкопарламентарним уз услов да је влада сем парламентарној већини одговорна и председнику државе (тражи се кумулативно испуњење оба услова). У српском уставном систему на основу решења из 1990. године председниково коришћење дисолуције 1992, уједно је значило и доношење одлуке о судбини не само Народне скупштине већ и тадашње Шаиновићеве Владе чији је кабинет ишао на проверу пред бираче. Ако би усвојили схватање наведених америчких аутора, и посматрајући само ову изоловану норму уз тумачење политичке праксе с почетка 90-их

¹³⁴⁸ Подсетимо се да је по иницијалном решењу из финског Устава 1919. године, шеф државе располагао суспензивним законодавним ветом, којим је промулгацију закона могао да одложи до седнице новог парламентарног сазива што је у пракси могао бити доста дуг рок. Уставном ревизијом из 1987 (а индентична норма је и у Уставу Финске из 2000) председнику је остављен рок од три месеца да прогласи закон. То је примерени рок, у коме шеф државе комотно може заједно са стручњацима, да се посвети разматрању садржине једног закона, што српски шеф државе по Уставу из 1990 није могао узимајући баш у обзир објективни временски моменат.

¹³⁴⁹ За време мандата Слободана Милошевића и Бориса Тадића било је више случајева да су ови председници употребљавали суспензивни вето али не у обиму који би се могао назвати знатним. „Током прве четири године важења устава, суспензивни законски вето је у периоду 1991-1994. био коришћен 11 пута, а затим је после 11 година паузе био употребљен два пута 2005, када је председник Републике захтевао поновно гласање у Народној скупштини о Закону о раду и Закону о Влади. Народна скупштина је у оба случаја те законе поново изгласала, а председник Републике је покренуо поступак за оцену уставности оба закона пред Уставним судом. У оба случаја разлози захтева за поновно гласање били су везани за неуставност, а не за нецелисходност законских решења, што иначе није првенствена сврха суспензивног законског вета.“ - Р., Марковић, *Моћ и немоћ председника Републике Србије*, Анали Правног факултета у Београду, бр.3-4/2004, стр. 338

година прошлог века, онда би систем власти могао у Србији да се назове председничкопарламентарни. Међутим, то би била замка у коју би се упало. Не може се систем извршне власти карактеристати на основу једног значајног овлашћења шефа државе и праксе која се везује само за то овлашћење без поређења са коришћењем истог овлашћења од стране другог, наредног носиоца исте функције. Поготову треба имати у виду да је шефу државе право дисолуције у одређеним околностима сужено а то су: ратно стање, непосредна ратна опасност и ванредно стање. У председничкопарламентарном систему влада је поред парламента одговорна и председнику, дакле постоји њена двострука одговорност. У Уставу Републике Србије норме о таквој позицији Владе нема, па се систем не може квалификовати као председничкопарламентарни.¹³⁵⁰ Једна од важних изборних функција председника Републике, јесте да предлаже Народној скупштини кандидате за председника и судије Уставног суда. Атрибут важна изборна функција, дат је, јер шеф државе утиче на избор представника уставносудске функције. Међутим, тај његов утицај није неограничавајући јер он само чини предлог судије за избор а Скупштина даје коначну реч.¹³⁵¹ Међутим, ни Скупштина не може да изабере председника односно судије Уставног суда уколико не постоји предлог председника. Ваља маркирати, да у случају упражњеног места судије Уставног суда, председник по сазнању те релевантне информације за активирање његовог овлашћења, је у обавези да Народној скупштини достави предлог за судију Уставног суда или председника Уставног суда уколико је упражњена председничка функција. Ситуација у којој би председник Републике поступио супротно уставној обавези па не предложи кандидате за уставносудску функцију свакако је огрешење о Устав, јер се поступа супротно његовом слову, и може да доведе до блокаде у раду једне од најзначајнијих институција са наглашеним стручним ауторитетом у систему државних органа. Слична одговорност али ипак мањег обима лежи на скупштини јер она може да не прихвати предлог председника Републике за избор одређене личности за судију Уставног суда што се и десило својевремено за време мандата Бориса Тадића. Када се обрати пажња на председникову позицију у законодавном поступку шеф државе се по Уставу из 1990. године не појављује као овлашћени предлагач закона, међутим располаже правом на подношење предлога за промену Устава.¹³⁵² Не чини се логичним, да се председнику додели право да буде предлагач измене највишег општег правног акта, а да не располаже правом да иницира промену закона који је акт слабије правне снаге од Устава и свакако мањег значаја. Устав

¹³⁵⁰ Сасвим је одвојено питање политичке одговорности Владе која је постојала у време доминације Социјалистичке партије Србије и њеног председника Слободана Милошевића. Свакако да је Милошевић затражио оставку од било ког председника Владе који је притом био из редова владајуће СПС, да би ту оставку и добио, али не као поступање по уставној норми, већ као уважавање неспорног политичког ауторитета који је Милошевић уживао међу функционерима социјалиста, па и премијерима које је сам бирао.

¹³⁵¹ У првој половини првог четворогодишњег мандата, дакле на основу Устава из 1990, Борис Тадић је предложио за судије Уставног суда Србије 2005, Драгицу Марјановић и Светиславу Булајић. Међутим Народна скупштина у којој је већину имала политичка групација која је подржавала мањинску Владу Војислава Коштунице, половично је усвојила Тадићев предлог, изабравши само Драгицу Марјановић за судију Уставног суда. Овај пример речито говори, о моћи али и немоћи председника Републике, приликом избора судија Уставног суда. Ако председник припада парламентарној већини, може да рачуна да ће његов предлог бити крунисан успехом, односно избором кандидата за судије Уставног суда. Како је Тадићева странка тада била у политичкој позицији опозиционе странке, он није успео да задовољи све своје персоналне апетите у погледу евентуалних судија Уставног суда.

¹³⁵² Члан 132 Устава од 1990

је председнику поверио и широка ванредна овлашћења: 1. да када Народна скупштина није у могућности да се састане, по прибављеном мишљењу председника Владе, утврди постојање непосредне ратне опасности или прогласи ратно стање.¹³⁵³ 2. Председник по својој иницијативи или на предлог председника Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине, с тим што је дужан да их поднесе на потврду Народној скупштини чим је она у могућности да се састане. Веома важно овлашћење и при том деликатно је председничко право да доноси акте за време ратног стања којим се могу ограничити поједине слободе и права човека и грађанина и изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштава.¹³⁵⁴ 3. да председник на предлог Владе доноси одлуку о проглашењу ванредног стања када су на делу територије Републике угрожени безбедност Републике Србије, слобода и права човека и грађанина или рад државних органа и при том доноси акте за предузимање мера које такве околности изискују у складу са Уставом и законом.

VI .2.2. Положај Владе Републике Србије

Влада Србије је други орган извршне власти – њен ефективни носилац. У чистим парламентарним системима Влада је врх извршне власти, а премијер несумњиво доминантни политички одлучилац и централна личност политичког живота.¹³⁵⁵ У Србији та констатација дуго није могла да буде карактерисана као потпуно тачна. Посебно треба имати у виду да по решењу првог Устава, Влада није располагала целокупном извршном влашћу јер је основни закон формално конституисао бифуркалну егзекутиву. Чланови Владе су поред председника, потпредседници и министри.¹³⁵⁶ У другој глави српске

¹³⁵³ Члан 83 став 6 Устава од 1990

¹³⁵⁴ Члан 83 став 7 Устава од 1990

¹³⁵⁵ Лазар Марковић је писао да „Централно место у влади заузима председник владе. Он се сматра као камен темељац целе владине зграде. Он је главна политичка личност у влади, и по правилу носи целу владу. Од његовог држања и његове вредности зависи у многоме успех владе и владине политике.“ – L., Marković, *Parlamentarno pravo*, Екопрес, Зренјанин, 1991, стр. 88

- У теоријској разради (која се углавном наслања на одредбе Пословника Владе Србије) принципа разматрања и одлучивања у Влади на првом месту се примећује руководећа улога првог министра односно премијера у Србији: „Председник сазива седницу Владе писменим путем, предлаже дневни ред и председава седницом. То је једна од многих обавеза и права председника Владе. При том важи принцип писменог сазивања седница Владе од стране њеног председника. Сазивом седнице Владе обавештавају се чланови Владе о дневном реду, дану и часу почетка седнице. Седницу Владе може да сазове и потпредседник Владе, по овлашћењу и захтеву председника Владе. Са овим принципом у чврстој вези је и: принцип председавања седницом Владе од стране председника Владе. По овлашћењу и захтеву председника Владе, седницом може председавати и потпредседник Владе ... Седници Владе, по позиву могу присуствовати и учествовати и овлашћена лица из министарства, Секретаријата Владе и Секретаријата за законодавство, као и друга позвана лица. Њима се достављају материјали само за тачке из предложеног дневног реда за који су позвани ... Било би целисходно да се позваним лицима (овлашћеним и другим) достављају сви седнички материјали, како би та лица у демократском поступку расправе доприносила бољем и квалитетнијем утврђивању политике и мера због чега се та лица и позивају на седницу Владе, по одређеним тачкама дневног реда. Потреба штедње у оваквим случајевима мање је важна у односу на потенцијални допринос који могу дати позвана лица у изграђивању и утврђивању политике Владе.“ - Љ., Ив., Јовић, *Парламентарно процесно право*, Мултидисциплинарни центар за подстицање интеграционих процеса и хармонизацију права, Београд, 2004, стр.146-147

¹³⁵⁶ У оба система и оном успостављеном највишим општим правним актом из 1990. и нормама из 2006. али и законима о државној управи (оба донета док је био на снази Устав из 1990., – 1992. и 2005. године),

бицефалне егзекутиве – у збирном колегијалном органу Влади, положај премијера¹³⁵⁷ је по мишљењу Миодрага Радојевића „формално посматрано, веома слаб и он је у односу на друге чланове *primus inter pares*, а то умањује стабилност и ефикасност Владе. Премијер је овлашћен да предлаже промене у саставу, али по својој вољи не може да поставља и смењује чланове Владе. Дакле, он не контролише министре у потпуности.“ Поменути правни писац указује на разлике у положају српског председника Владе и француског првог министра, у најдужем периоду институционалног живота Француске V Републике, дакле који је одликован одсуством кохабитације. Радојевић вели: „За разлику од француског колеге, председник Владе Србије има снажнији положај. Разлика не почива у називу њихових функција. Први министар кога бира председник Републике, одговара председнику и парламенту, што није случај с председником српске Владе. Захваљујући институцији премапотписа или контраcигнатуре (члан 19 Устава Француске), председник и чланови француске Владе одговарају за сопствене, али и за акте председника Републике. Премијер француске Владе изузетно председава седницама министарског савета (члан 21, став 4 Устава Пете француске републике). Приликом распуштања скупштине, Председник Француске консултује првог министра и председнике домова (члан 12, став 1), док је предлог српске Владе о распуштању Народне скупштине који се доставља председнику Републике *conditio sine qua non* за њену дисолуцију (члан 89, став 1 Устава Србије).“¹³⁵⁸ За разлику од решења неких других устава и закона који их следе као што је случај са француским уставним системом односно праксом британског конституционализма где постоје различите категорије чланова владе па и ужа тела као што је кабинет у Великој Британији, то није ситуација у српском случају. Као и Француској и Великој Британији на

„министарства су једини самостални органи управе надлежни за примењивање закона, других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе и општих аката председника Републике односно за обезбеђивање њиховог извршавања, за решавање у управним стварима, за вршење управног надзора, за припремање закона, других прописа и општих аката и за обављање стручних и других послова утврђених законом и другим прописима.“ – Н., Бачанин, *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2000, стр.178. Дакле с обзиром да „Устав и матични закони изричито предвиђају само један организациони облик самосталних органа управе – министарства“ у српској теорији управног права је наглашено и то да „Устав и закони предвиђају могућност образовања управе у саставу министарства.“ – Р., Марковић, *Управно право*, Слово АД, Краљево, 2002, стр.141. Српска државна управа, чини нам се, није могла током важења Устава од 1990., да понесе епитет складно уређене организационе целине. Тако на пример министарство надлежно за заштиту животне средине у ери технолошког напретка или у опште није постојало или је имало статус Управе за заштиту животне средине као на пример у првој Влади Војислава Коштунице (2004-2007) у оквиру Министарства науке и заштите животне средине, предходно је постојало посебно министарство у једногодишњој Влади (2003-2004) Зорана Живковића под називом: Министарство заштите природних богатстава и животне средине.

¹³⁵⁷ Група експерата Краљевине Норвешке је за време Владе Зорана Ђинђића а у организацији Агенције за унапређење државне управе, израдила студију у којој је између осталог извршен осврт на положај председника српске Владе у систему уставних и законских норми. Наведено је да се позиција српског премијера може квалификовати као функција председника Владе са ниским степеном утицаја. Примећено је да председник српске Владе није у прилици да самостално доноси одлуке. Норвешки експерти били су мишљења да премијер нема у рукама средства јаког институционалног утицаја на Владу и њене чланове. Такав положај председника Владе који је слаб, утиче да слаби и јединство колективног дела егзекутиве у Србији. ¹³⁵⁸ С тога је предложено да се институционално оснажи функција Генералног секретаријата Владе као и кабинет премијера. Такви реформски захвати довели би до усклађеног деловања Владе и њених министарстава. – Више о томе: К., Холанд, С., Ериксен, *Изазови реформе -*

Дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије – препоруке групе експерата Краљевине Норвешке, Влада Републике Србије, Агенција за унапређење државне управе, Београд, 2002, стр. 44-53

¹³⁵⁸ М., Радојевић, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, магистарски рад, Београд, 2005, стр. 230-231

пример за оне чланове владе који стоје на челу једног министарства и у Србији на основу уставног оквира и закона који су га пратили важи да „министарска функција у себи кумулира и политичку и управну функцију¹³⁵⁹. Политичку, јер је члан Владе и заједно са осталим министрима одговара Скупштини, и управну, јер се налази на челу министарства које му је поверено, а оно данас представља основног вршиоца управне делатности, не само код нас, већ свугде у савременом свету. Овакав супстрат министарске функције и његов одлучујући утицај последица су општеприхваћене идеје да последња реч у управи не сме никада припадати техничарима већ особи која има општи поглед на људе и ствари, у ствари политички поглед.“¹³⁶⁰ Одступајући од иницијалног парламентарног модела владе где је ова глава егzekутиве конципирана као посланичка (примера ради: Велика Британија, Аустралија, Нови Зеланд) али и француског полупредседничког модела који уводи непосланичку владу, српски уставотворац из 1990. године одлучио се за мешовиту Владу. Члан Владе Србије изабран из реда посланика није спречен да обавља и даље посланичку функцију као што није ни сметња министру који је изабран ван посланичких

¹³⁵⁹ Поједини аутори су веома екстензивно тумачили (у смислу броја функција државне власти) начало поделе власти лоцирано у члану 9 Устава Србије од 1990 у коме се наводи: „Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини. Републику Србију представља и њено државно јединство изражава председник Републике. Извршна власт припада Влади. Судска власт припада судовима. Заштита уставности, као и заштита законитости у складу са Уставом, припада Уставном суду.“ Тако је Невенка Бачанин у изданику Управног права навела да: „Устав Републике Србије из 1990. уводи принцип поделе власти на законодавну, политичко-извршну, управну, правосудну и уставно-судску функцију, утврђујући истовремено и њихове вршиоце. Народна скупштина је вршилац законодавне, а председник Републике и Влада, политичко-извршне функције, односно функције шефа државе и функције владе. Министарства су вршиоци управне функције, судови и тужилаштва – правосудне, а уставни суд, уставно-судске функције.“ Ослањајући се на одредбе Устава иста ауторка наводи да послове државне управе обављају министарства, која примењују законе и друге прописе и опште акте председника Републике, решавају у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге управне послове утврђене законом. За обављање одређених послова државне управе образују се органи управе у саставу министарства, а за вршење стручних послова образују се посебне организације. Одређена управна овлашћења законом се могу поверити предузећима и другим организацијама. Овим су уставотворци несумњиво утврдили постојање управне функције као особене функције државе, која се у правном систему СР Југославије појављује као целина управних послова. Уставна концепција управе је потврђена и разрађена одредбама Закона о државној управи Србије из 1992.“ - Н., Бачанин, *op.cit.* стр. 62. Управа на основу члана 9 Устава није препозната, чак ни маркирана као посебна државна власт, различита односно одвојена од извршне власти, независна у односу на њу. Ослонцем на уставна решења можемо рећи да постоје само три правне функције државне власти: законодавна функција (која у ретким случајевима врши и уставотворну власт и то од стране Народне скупштине), извршна и судска. Међутим анализирајући уставни систем Србије по Уставу од 1990, могло би се теоријски оправдати разлагање извршне функције државне власти на извршно-политичку коју чини бицефална егzekутива: председник Републике и Влада (за коју Устав изричито у члану 9 каже да њој припада извршна власт) и извршно-управну коју чини државна управа где су једини самостални органи министарства, чији шефови односно министри представљају чланове Владе и у обавези су да се повинују политици Владе такође и у погледу делатности управе. Влада је „главни капетан“ државне управе, њен кормилар а министри на том „државном броду-официри, помоћници главног капетана“ ако тако можемо да се метафорично изразимо. Дакле и ако би управу посматрали као посебну власт, она је у подређеном положају у српском уставном систему у односу на извршну власт, за коју је синоним Влада. Структура управне функције указује на две њене стране: једну у којој се управа испољава као служба, а друга где се она представља као власт. Та два елемента ове функције, служба и власт представљају управну функцију у ширем смислу. Управна функција у ужем смислу, дакле, представља оне елементе у којима се управа појављује као носилац власти у име извршне власти, односно Владе. Наравно да се не доводи у питање, да извршној делатности управе у српском праву припада изузетно место.

¹³⁶⁰ М., Marković, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Podgorica, 1997, str. 234

клуба да буде члан Владе, односно не морају се у кратком року расписати избори за ново посланичко место тог високог функционера егzekутиве као у британском случају. Елемент парламентаризма у уставној конфигурацији је право председника Републике да предложи кандидата за састав Владе пошто саслуша мишљење представника парламентарне већине. Евентуални будући премијер, а у том тренутку кандидат за председника Владе пословично назван мандатар, свој програм излаже пред Народном скупштином и предлага чланове свог будућег кабинета. Влада може бити изабрана ако и само ако, за њу гласа већина од укупног броја народних представника, односно 126 посланика. Влада колегијално, а њени чланови појединачно одговарају Скупштини за свој рад. Влади може бити изгласано неповерење као израз несаглашавања са њеном политиком. Неповерење може бити изгласано и поједином члану Владе. У таквим ситуацијама када се поједином чланом Владе, министру, изгласа неповерење, Влада је бар делимично политички ослабљена. Уставотворац је у делу којим одређује да предлог за гласање о неповерењу Влади може поднети најмање двадесет посланика¹³⁶¹ био демократичан, јер је омогућено представницима опозиције да с обзиром на захтевани број релативно лако скупе довољно потписа посланика и да упуте предлог за гласање о неповерењу Влади.¹³⁶² Гласању се приступа најраније три дана након подношења предлога, „да би се „смириле страсти“ и посланици имали времена да о предлогу размисле и консултују се у својој посланичкој и политичкој групи.“¹³⁶³ За разлику од немачког канцелар-парламентаризма председник Владе у српском уставном решењу из 1990., није овлашћен да сам смени одређеног министра већ то може да учини само тако што ће претходно предложити законодавном телу разрешење појединих чланова Владе. Дакле, коначна одлука је на Скупштини, па председник Владе мора да буде сигуран у парламентарну подршку за такав свој предлог. Влади у целини, односно поједином министру изгласано је неповерење уколико је такав предлог подржан од већине од укупног броја парламентарнаца. Као моћно средство притиска на представничко тело, Уставом је предвиђена могућност да Влада постави питање свог поверења у Народној скупштини. То што није Уставом предвиђена интерпелација као средство контроле Владе, ваља тумачити у смислу тежње уставотворца да се што више очува стабилност егzekутиве и да она буде изложена мањим контролним притисцима. Такво решење које је изостављено из Устава,¹³⁶⁴ учињено је на уштрб

¹³⁶¹ Да је Устав Републике Србије из 1990., у домену права (по логици ствари за опозицију) на постављање питања поверења Влади у виду нумеричког момента односно броја посланика који могу поднети валидан захтев био демократичнији не само од решења Устава Србије из 2006 (који захтева сада број од 60 потписа чланова парламента што износи 24% од укупног броја народних посланика) већ уставних норми већине бивших југословенских земаља поводом исте материје посредно указује и професор Горан Марковић. Тако гласање о неповерењу влади може затражити: „најмање једна петина заступника према Уставу Републике Хрватске (чл. 115, ст.1), најмање 27 посланика (33% од укупног броја) према Уставу Републике Црне Горе (чл. 107, ст.2), најмање десет (или 11%) посланика у Словенији (чл.116, ст.1 Устава), односно најмање 20 (или 16%) посланика Собрања Републике Македоније (чл.92, ст.3 Устава).“ – Г., Марковић, *Политичка контрола рада Владе, уставноправна рјешења у бившим југословенским републикама*, у: *Правне норме у времену и простору* (уредник, М., Крвавац), Правни факултет Косовска Митровица, 2012, стр. 322

¹³⁶² „Предлог за гласање о поверењу Влади може да се усмери према председнику Владе, односно, његовом програму и тиму који га реализује, као и индивидуално према сваком министру у ресорној области за коју је он одговоран, Примењени су, дакле, облици колективне и индивидуалне одговорности Владе у српском парламентарном систему.“ – И., Пејић, *Парламентарно право, француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 246

¹³⁶³ И., Пејић, *op.cit.* стр. 247

¹³⁶⁴ Уместо да интерпелација своје место добије у Уставу из 1990. она је постала пословничка категорија, ригидније постављена у погледу броја народних представника који могу поднети интерпелативни захтев у

развијања демократског духа у посткомунистичком друштву коме је и даље провејавао ауторитаран дух.¹³⁶⁵ Влада је ефективан носилац извршне власти јер на то указује уставни текст где се наводи да овај орган извршне власти води политику Републике Србије и извршава законе, прописе и опште акте Народне скупштине. Да та норма не би имала карактер мртве, Уставом је Влада добила адекватана овлашћења да предложи законе, друге прописе и опште акте, план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун и при том је овлашћена да о предлогу закона и другог прописа односно општег акта који је Народној скупштини поднео други предлагач да своје мишљење. Влада располаже генералним уставним овлашћењем у смислу носиоца уредбодавне власти.¹³⁶⁶ Однос Владе са државном управом пројектован је тако што овај орган егзекутиве усмерава и усклађује државну управу, утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других органа управе и посебних организација, поставља и разрешава функционере у министарствима и посебним организацијама, усмерава и усклађује рад министарстава и посебних организација. Влада врши надзор над радом министарстава и посебних организација и појављује се као другостепени орган у управном поступку, када је потребно поништити и укинути прописе министарстава и посебних организација који су у супротности са законом или прописом које је Влада донела. Рад Владе не може да се замисли, ако она нема уставно гарантовано право на самоорганизовање и Уставом је то потврђено кроз прокламацију њеног права да образује стручне и друге службе за своје потребе.

односу на захтев за изгласавање неповерења. Педесет народних посланика могу поднети интерпелацију, чија је сврха да се свестрано размотри одређено питање у вези са радом Владе или одређеног управног ресора – појединог министарства Владе. Пословник из 2005 је предвиђао да се у току једног заседања неvezано да ли је оно ванредно или редовно може поднети 5 интерпелативних захтева. Ирена Пејић наводи да кад је реч о резултату интерпелације он „није садржан у директном опозиву Владе или неког њеног члана. Скупштинска расправа се завршава заузимањем става о питању које покренуто интерпелацијом или гласањем о преласку на наредну тачку дневног реда. (чл. 216.1 Пословника). Уколико постоји предлог да се одмах пређе на наредну тачку дневног реда, без усвајања закључка о питању покренутом у интерпелацији, прво ће се о њему гласати само ако је председник владе сагласан са тим предлогом. Овде можемо применити закључак Слободана Јовановића, који је проучавајући прилике у Краљевини СХС под Видовданским уставом (1921), писао да ће влада то учинити „кад год није у стању добити повољно мотивисан прелаз“ (Јовановић 1924, стр. 285). То значи да парламент може, пошто саслуша предлог интерпелата и одговор владе, да одлучи да пређе на следећу тачку дневног реда, јер не налази разлога да изрекне било какву оцену или осуду владиног рада. Уколико овај предлог не буде прихваћен, гласа се о осталим предлозима по редоследу њиховог подношења, без обзира да ли садрже евентуалну похвалу или осуду владиног рада. Закључак Народне скупштине не имплицира директну санкцију у погледу разрешења или аутоматско приступање поступку гласања о поверењу влади. Смисао интерпелације састоји се у томе да владу уздрма скупштинском расправом по захтеву интерпелата, да би потом било лакше изгласати неповерење.“ – И., Пејић, *op.cit.* стр.235-236

¹³⁶⁵ Ауторитарности је својство да је добро и формално изостављати критику.

¹³⁶⁶ У најдужем периоду тј. од 1992 до 2003 током шеснаест година важења Устава од 1990 Србија је била федерална јединица у оквиру двочлане федералне Савезне Републике Југославије. За то време у вези са уредбодавном влашћу и Владе Савезне Републике Југославије и влада две федералне јединице : Републике Србије и Републике Црне Горе у теорији је примећено а ослонцем на уставе и законе да: „У уставном систему Југославије, ни на једном нивоу државног организовања, влада нема могућност да доноси уредбе са законском снагом, тј.устави не предвиђају овлашћење за парламент да пренесе своју законодавну власт на владу.“ - Р., Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, СА, П.О. Београд, 1995, стр. 420

VI .3. Положај законодавне власти – Народне Скупштине Републике Србије по Уставу од 1990. године

Устав уз истовремено напуштање начела јединства власти¹³⁶⁷ Народној скупштини која представља једнодомно тело,¹³⁶⁸ додељује законодавну функцију, „која се сматра својственом надлежношћу парламента.“ Међутим, по Уставу од 1990., као што је у теорији примећена генерална истина за парламент, важи и за српско представничко тело - Народну скупштину да не „врши сву законодавну власт, нити је њена надлежност само законодавна.“¹³⁶⁹ У теорији се Народна скупштина квалификује као „најзначајније представничко тело које је носилац најважнијих државних функција.“ Број од 250 народних посланика изабраних тајним гласањем на непосредним изборима је уставна категорија. Решење о броју народних посланика које је у делу стручне јавности критиковано у смислу да број народних посланика треба смањити је задржано и у Уставу из 2006. Мандат посланика може да буде продужен и скраћен. Првопоменути ситуација, продужења мандата јавља се у случају проглашења (на делу територије) ванредног стања, непосредне ратне опасности и за време рата и за то је неопходна одлука Народне скупштине да продужи мандат својих чланова док таква немила ситуација по државу и нацију траје. Састајање Народне скупштине врши се без позива када је држава у ванредним приликама односно у стању нужде, како се то другачије каже. Није потребно да унапред постоји за то прописан дневни ред, да би се народни представници окупили у заседање. Превремени престанак мандата народних представника је или кад Народна скупштина не успе у поступку опозива председника с обзиром да се са тим предлогом нису сагласили бирачи, или кад Народну скупштину на образложени предлог Владе, распусти председник Републике. За савремене парламентарне демократије једна од карактеристика организовања рада парламента су два редовна заседања, а у Србији је то регулисано тако што Народна скупштина прво редовно заседање почиње првог радног дана у месецу марту, а друго првог радног дана у месецу октобру. Најдужи рок трајања редовног заседања је 90 дана. Ефикасност у раду скупштине повећана је и на тај начин

¹³⁶⁷ Веома важна новост уставних норми које датирају из 1990., је промењен положај представничког тела а као последица силаска са историјске, политичке и уставноправне државне позорнице начела јединства власти и губитка формалноправне супремације у хијерархији државних органа законодавног тела, над другим органима - репрезентантима извршне и судске функције државне власти. „Напуштање принципа јединства власти, у коме је скупштина – па била она и делегатска – најзначајнија институција, образлаже се бројним теоријским и практичнополитичким разлозима. Уместо ефикасног и ауторитативног представничког органа, скупштина је постала као формални делегатски репрезент гломазно, споро и декоративно представничко тело. Њу су непостојеће делегатске везе, односи и недефинисани делегатски мандати, учиниле непримерним потребама савременог демократског политичког живота. Скупштина објективно није била место доношења демократских одлука. Такве одлуке су доношене у отуђеним центрима извршне власти и политичке моћи. Скупштина је, као декоративни парламент, представљала место за формалнодемократску промоцију, већ донетих одлука. Одлуке, уместо у скупштинама где су проглашаване, доношене су у органима и телима који нису били јавни, одговорни и на демократским принципима засновани.“ – А., Ђурђев, *Уставно право II – Организација државне власти*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2001, стр. 100

¹³⁶⁸ Једнодомност Народне скупштине утицала је да је поступак одлучивања у њој поједностављен. На то указује и одредба члана 80 Устава од 1990., у којој се наводи да Народна скупштина одлучује већином гласова на седници на којој присуствује већина од укупног броја народних посланика, ако Уставом није одређена посебна већина.

¹³⁶⁹ Р., Марковић, *Уставно право и политичке институције*, „Службени гласник“ са.по, Београд, 1995, стр. 337

што она може одржавати ванредне седнице, уз услов да за то постоји предлог најмање једне трећине народних посланика, предлог Владе, односно околности ванредног стања или рата. Ова решења о заседањима Народне скупштине су додатни доказ напуштања инситутиционализованог начела јединства власти по коме су законодавна тела у бившим социјалистичким државама, па и у Србији била у сталном заседању. Народна скупштина има неколико надлежности и то су: надлежности нормативног карактера и надлежности које имају изразито политичку боју. У овлашћења нормативног карактера спадају: одлучивање о доношењу и промени Устава, доношење закона, других прописа и општих аката, плана развоја, просторног плана, буџета¹³⁷⁰ и ратификовање међународних уговора. Надлежности у којима српско легислативно тело има уплив у националну политику односно најдиректније учешће у одлучивању о судбини државе и нације су утврђивање предлога о промени граница Републике Србије, утврђује територијалну организацију у Републици Србији, одлучује о рату и миру, расписује републички референдум¹³⁷¹, расписује републички јавни зајам и одлучује о задуживању Републике Србије. Сем нормативне надлежности и политичке, Народна скупштина има и изборну функцију с обзиром да бира и разрешава председника и потпредседнике Народне скупштине, председника, потпредседника(е) и министре у Влади, председника и судије Уставног суда, Врховног суда и других судова, републичког јавног тужиоца и гувернера Народне банке. Народна скупштина појављује се и као вршилац две квазисудске функције. Прво, она даје амнестију за кривична дела и друго покреће поступак за опозив председника Републике, ако оцени да су се у радњама или актима председника Републике стекли услови који говоре о томе да је он прекршио Устав и да треба бити разрешен. Законодавна иницијатива је право сваког народног посланика. Ово право такође могу да користе Влада која је и предлагач у пракси већине законских аката, скупштина аутономне покрајне и група од најмање 15.000 бирача. Чланови Народне скупштине, односно педесет народних посланика могу поднети предлог за промену Устава. То право је поред овом тачно предвиђеном броју народних посланика поверено и председнику Републике, председнику Владе и групи од најмање 100.000 бирача. „Народна скупштина сва друга питања из области њеног рада, организује и начин остваривања права и дужности народних посланика, уређује самостално. Највећи део тих питања одређује се Пословником Народне скупштине Републике Србије. Пословничка материја, у условима развитка парламентаризма и промене вишестраначког система, добија све више на значају. Због тога се њој и у изради нових пословника представничких тела посвећује дужна пажња.“¹³⁷² На послетку ваља приметити и да је у првом раздобљу трајања Устава од 1990. до 2000. године односно до септембарско-октобарских промена власти, било оштрих критика на рачун неактивне контролне улоге Народне скупштине, те да су на тај начин многе

¹³⁷⁰ „У основи припада законодавној функцији парламента и његова функција доношења буџета и завршног рачуна. Буџет је специфичан финансијски закон, а парламент га и доноси као „закон о буџету“. Буџет је и моћно средство контроле парламента над радом владе, пошто парламент приликом доношења буџета, има право да у детаље одлучује о расходима владе (правило буџетске спецификације). Одлучивање о буџету је начин да се извршна власт стави под контролу законодавне власти.“ - Р., Марковић, *Уставно право и политичке институције*, оп.цит.стр. 340

¹³⁷¹ Професор Александар Ђурђев је приметио да Уставом експлицитно „није прописано да је скупштина дужна да распише референдум, него само да одлучује о захтеву за његово расписивање. Оваква правно-техничка формулација, пре свега значи афирмацију референдума као демократског института, али истовремено га и условљава дискреционом проценом Народне скупштине.“ – А., Ђурђев, оп.цит.стр.101

¹³⁷² А., Ђурђев, оп.цит.стр.102

пословничке одредбе остале мртво слово на папиру. Међутим, и у животу Устава од 1990., и кад је „демократија коначно стигла“ у Србију, дакле и у његовој примени после 2000., критике су биле углавном на месту. Тако је примећено да су улога и значај Народне скупштине и даље запостављени, да су извршена мање институционалне промене, попут увођења института интерпелације. Дакле у другом периоду живота српског Устава који је први после II светског рата увео начело поделе власти, положај представничког тела „није битније промењен.“ За институт интерпелације је тако примећено да је „пусто слово на папиру.“ Разлог томе је био његова одсутност из праксе. „И други инструменти парламентарне контроле рестриктивно се употребљавају. Изменама у Пословнику време расправе за сваку тачку дневног реда распоређује се на посланичке групе сразмерно броју посланика, смањује се и кворум потребан за рад Народне скупштине, одређују се посебни дани за одлучивање, уведе се ригорозне дисциплинске мере за посланике, како би се премостили проблеми са парламентарном опструкцијом и обезбедило да упркос танкој парламентарној већини функционише законодавно тело. Задржана је пракса позиционирања Народне скупштине као органа „другоразредног значаја“, који постоји искључиво да би формализовао одлуке већ донете у Председништву Демократске опозиције Србије.“¹³⁷³

VI .4. Политички живот Србије под Уставом од 1990. године

Да би се одгонетнула суштина правне природе једног система власти потребно је поред анализе уставног и пропратних текстова анализирати политички живот или политичку праксу. То је разлог што је у овом раду неопходно одступити само од коментара уставних норми које се односе на председника Републике и ефективни део егzekутиве-Владу. Србија је добар пример да природа система власти није лако одредива анализом уставног текста, већ је неопходно одговорити какво је отеловљење његово у пракси. На уму се морају имати околности у којима је донет Устав поменуто историјске 1990., године. Србија је у то доба била суочена са многим нерешеним питањима из галиматијаса званог државна или национална политика. Пад Берлинског зида довео је до тектонских политичких промена на тлу источне Европе. Те промене назване транзиционим условиле су радикални прелаз са дириговане економије (планско управљање привредом од стране некада владајућих комунистичких партија и њима подређених органа извршне власти) на тржишно привређивање односно потребу конституционализовања начела слободне привреде, начела политичког плурализма, одговорности највиших носилаца јавне власти са чим је руку под руку, било неопходно у уставне текстове па тако и у српски инкорпорирати начело поделе власти, једном речју сигурно закорачити стазама уставне демократије.¹³⁷⁴ Српски случај је компликованији од неких других европских примера. Подсећамо да је Устав донет у време важења Устава СФРЈ из 1974. године, који је у потпуности био идеолошки опонент тада новодонетог српског највишег општег правног акта. Више је разлога који имају карактер неопходних,

¹³⁷³ М., Радојевић, *op.cit.*стр.319

¹³⁷⁴ „Желим само изразити уверење да стабилне и демократске Југославије не може бити без радикалне реконструкције уставног система, која би отворила могућност успостављања уставне демократије.“ - Н., Димитријевић, *Устави и уставност у посткомунистичкој Европи*, Гласник АК Војводине, бр.1-2,1995, Нови Сад, наведено према: – С., Ђорђевић, *Шеф државе – Устав СРЈ и Устав Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Приштини, 1996, стр. 239, фуснота 1

зашто је усвојен основни закон тада Социјалистичке Републике Србије. Србија је у то доба и политички и правно била разједињена, у смислу да није имала пуни суверенитет над својом територијом, у односу на друге југословенске републике имајући у виду широку уставну лепезу права аутономних покрајина како у Републици тако и на нивоу Федерације. У таквим околностима не треба да зачуди зашто је уставописац прописао непосредан избор председника Републике. Шефа државе требало је снабдети директним демократским легитимитетом и од њега створити „надвласт“, власт која је модераторна, која изражава национално јединство и гарант је државне целовитости. Да ли су први председник Републике Србије Слободан Милошевић, али и Милан Милутиновић и Борис Тадић одговорили на те велике историјске задатке који су били пред њима, одговори ће уследити у овом тексту.

Само један мали социолошки поглед, може да да неколико података. Већ годину дана после усвајања Устава Србије започињу ратни пожари, почев од Словеније а наредних година буктиња рата распламсава се на територијама Хрватске и Босне и Херцеговине. Насилан распад СФРЈ која је била једина држава целог српског народа за последицу је имао, да је део наших сународника ускоро постао мањина у другим новоформираним државама, односно бившим југословенским републикама. Етнички сукоб или грађански рат односно такозвана „оружана агресија Србије на друге међународнопризнате државе“ а таквих нетачних квалификација има у Хрватској и Босни и Херцеговини, интернационализовао је југословенски проблем под сводовима најзначајнијих међународних организација. Србију су почетком 90-их година задесиле санкције Уједињених Нација, да би крај 90-их година XX века дочекала у сукобу са најмоћнијим силама света у виду бестијалног скоро тромесечног бомбардовања 1999. године. То је за последицу на послетку имало велику историјску трагедију српског народа, да је Косово и Метохија, тај „српски пијемонт“, стављен под управу међународне заједнице, а касније је извршено противправно проглашење независности овог дела српске територије и стварања нове државе.¹³⁷⁵ Како је у свим тим околностима реаговала извршна власт? У тако сложеним приликама које задесе једну нацију у периоду мањем од десет година нема плодног тла за развој демократских односа у једном друштву. Посебно имајући у виду сијасет нерешених проблема. Ако држава нема решено државно питање односно њена територија није заокружена, а економија између осталог због вишегодишњих санкција буде у стању латентне девастације, потребан је изузетно способан персонални супстрат унутар егзекутиве да би се такви гигантски проблеми решили. Можда је период од шеснаест година (како се у теорији исправно примећује) „примене једног уставног система исувише кратак да би се, у амбијенту бурних политичких дешавања могле установити одређене правилности у његовом

¹³⁷⁵ Проглашење косовске независности се десило у другој години живота Митовданског устава из 2006, чија су преамбула али и правне норме биле исувише слабе да задрже Косово и Метохију у Србији, ако иза тих правних норми не стоји ауторитет државне силе, односно употреба војних снага која је последњи браник одбране најфлагрантнијег напада на територијалну целовитост Србије, као што је криминално отцепљење Косова и Метохије од Србије под отвореним патронатом чланица НАТО војног савеза. Трагично је завршен XX век у Србији. Та мисао може на жалост и овако да гласи : Ако је XIX век, био век националног буђења српског народа, способних државника: у лику нашег војда, кнежева, краљева али и учених и родољубивих интелектуалаца који су били министри и председници влада (данас би рекли: ефикасне извршне власти), XX век је антипод XIX века, век нашег пропадања.

функционисању,¹³⁷⁶ али ипак има довољно основа да се критички сагледа деловање главних носилаца извршне функције државне власти. Први период политичког живота Србије под Уставом од 1990. обележила је владавина Слободана Милошевића и у институционалној и у ванинституционалној арени. Извор његове политичке моћи био је пре свега у околности да је био неприкосновени лидер тада владајуће Социјалистичке партије Србије, али се не може занемарити да је уставна овлашћења користио са једне стране у оквирима Устава, али са друге стране да је његов ванинституционални утицај на друге одлучиоце пре свега Владу, у политички супериорној функцији председника владајуће странке (али и националног вође, па и лидера ужих или ширих коалиција на чијем је челу Милошевић стајао) био изразит. Напомињемо да председник Републике Србије (онако како је то пројектовано Уставом из 1990) нема тако широк опсег овлашћења као што има на пример румунски, португалски или француски председник у смислу могућности председавања седницама Владе, појављивања у улози предлагача закона, сазивања ванредних седница парламента, директног уплива у смислу да му саме уставне норме то дозвољавају, а у вези са избором министара унутрашњих и спољних послова и одбране (као што је у Пољској случај) или чак постојање одговорности Владе не само парламенту него и председнику Републике (као што је случај у Русији). Слободан Милошевић је фактички вршио таква овлашћења управо због његове доминације политичким системом. Од микро нивоа, једне радне организације или ужег управног тела до врха националне политике застрашује када се норме злоупотребљавају због каприца једног човека, а цео друштвени систем, дакле не само политички, доживљава девијацију скоро свих норми од којих је уставно, политички, културолошки, морално и економски саздан. Први председник Србије налазио се у специфичној симбиози са партијом чији је лидер био, што је утицало на ерозију друштвеног система, пад свеопштег друштвеног морала, очишћење политике од одговорности, сем одговорности вођи и фарсичне појаве дегутантног политичког удвориштва. Неспорно популарнији од саме партије, први председник Србије, био је у специфичном „облигационом односу“ са улогом политичког повериоца а она у положају политичког дужника, јер је баштинила своје успехе његовим изборним успесима на председничким изборима, а некада по принципу домино ефекта захваљујући томе што је био носилац изборне листе СПС-а и успеху владајуће странке на парламентарним изборима. Слободан Антонић приметио је да „није странка била та која је истицала свог првака и одводила га до изборне победе, већ обрнуто. Првак је био тај који је истицао странку и омогућавао јој већину у парламенту.“¹³⁷⁷ За председнике влада, чини нам се са ове временске дистанце, морали су да буду бирани искључиво људи из Социјалистичке партије Србије, али да при том не поседују значајнију харизму како не би угрозили неприкосновеног вођу странке. На челу влада били су прво: Драгутин Зеленовић, затим Радоман Божовић, па Никола Шаиновић и као претпоследњи премијер а на тој функцији при том и најдуже¹³⁷⁸ Мирко Марјановић.¹³⁷⁹ Премијери не на основу

¹³⁷⁶ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 306

¹³⁷⁷ С., Антонић, *Заробљена земља*, Откровење, Београд, 2002, стр. 412

¹³⁷⁸ Најкраће је трајала Влада Миломира Минића, која је у политичком смислу била Влада прелазног типа, изгласана у Народној скупштини Србије 25. октобра 2000, а чиниле су је две парламентарне групације: формално још увек владајући социјалисти и Српски покрет обнове, као и тада ванпарламентарна Демократска опозиција Србије, која је имала ореол победника на септембарским савезним председничким и парламентарним изборима исте 2000. године. Влада је имала ограничени рок трајања до 25. јануара 2001. Карактеристика ове Владе Србије што су руковођење четири министарства (унутрашњих послова; правде; финансија; информисања) пружили трочлани колегијуми односно коминистри.

уставне норме, већ на основу фактицитета политичког живота тога доба били су истински у сенци председника Републике. Када је својевремено француски аутор Рене Капитан описао однос између председника Француске V Републике и првог министра као такав, да доводи до релације у коме председник своди првог министра на шефа свог особља! Капитанове речи више су тачне за однос првог председника Републике Србије и премијера које је он бирао! С обзиром на околност да су почев од других вишестраначких избора одржаних 1992., године све владе биле коалиционог карактера, било је потребно политичко умеће задржати доминацију Социјалистичке партије у политичком животу и парламентарним клупама, те после сваког изборног циклуса из којег су социјалисти излази само као релативни победник (појединачано најјача странка) обезбедити јој место премијера. Тако је 1992. године после парламентарних избора формирана прва мањинска Влада под председништвом Николе Шаиновића, уз подршку Српске радикалне странке. Та Влада је била кратког века, с обзиром да су јој подршку са предлогом за изгласавања неповерења отказали радикали. Да би се избегла политичка бламажа и урушавање ауторитета неспорног и ауторитативног председника владајуће партије а и самих социјалиста, учињен је вешт политички маневар. Председник је искористио своје уставно право да посегне за дисолуцијом парламентарног сазива. Наравно, то је учинио на образложени предлог мањинске Владе у којој је његова странка имала све министре. Милошевић се са тако нечим није у конкретном случају могао да послужи, из разлога што је предлог за распуштање законодавног тела Србије предложила Влада која је била пред парламентарном провером у виду легалног и легитимног предлога за изгласавање неповерења. Следећи избори 1993., довели су до боље али не и потпуно политички лагодне позиције Социјалистичке партије, с обзиром да је овој странци недостајало свега три мандата до магичне цифре од 126 посланика. Милошевић је био приморан да обави консултације са представницима не само своје партије, која је имала релативну већину, већ и са челницима других посланичких група. Ти избори су највише ојачали с обзиром на њен претходни изборни резултат Демократску странку и владајућу Социјалистичку партију. Изборно а посебно постизборно одмеравање снага, дало је повода неким аналитичарима да се врше калкулације о томе да ће тадашњи председник Извршног одбора Демократске странке, Зоран Ђинђић ући у Владу и бити чак могући премијер исте. И поједини медији су извештавали да је Ђинђић на разговорима код Милошевића тражио за себе премијерско место. Међутим, „мајстор за Владе“ како га назива Слободан Антонић, Милошевић је направио за себе профитабилнији политички потез. Мандат за формирање Владе поверио је Мирку Марјановићу из Социјалистичке партије Србије, а у Владу су ушли пребези из коалиције Демократски покрет Србије – представници Нове

¹³⁷⁹ Влада др Драгутина Зеленовића као први кабинет формиран после првих вишестраначких избора одржаних 1990 трајао је непуних 11 месеци (11.2.1990 – 23.12.1990). Влада др Радомана Божовића трајала је непуних четрнаест месеци (крај децембра 1990 до фебруара 1993). То је једина Влада Србије у току 10 одржаних парламентарних избора (1990-2014) да је остварена кривична одговорност двојце министара и то: Велимира Михајловића, министра индустрије и Саве Влајковића министра трговине и туризма. Др Радомана Божовића, на функцији премијера наследио је његов потпредседник и министар за рударство и енергетику, мр Никола Шаиновић. Шаиновићева Влада, иначе први мањински кабинет у вишестраначкој Србији трајао је готово индентично колико и Божовићева Влада. За сада једини премијер који је не само издржао пуни мандат (то је за сад још само пошло за руком Мирку Цветковићу) већ био председник Владе у другом мандату је Мирко Марјановић. На тој се Марјановић функцији задржао шестипо година (18.3.1994 – 21.10. 2000). Обе Марјановићеве владе имале су коалициони карактер али под доминантном улогом Социјалистичке партије Србије.

демократије и тадашњи високи функционер Демократске странке Слободан Радуловић, који је добио место потпредседника. У тој политичкој трговини Милошевић је најбоље прошао, ослабио је редове опозиције, и добио не превише захтевне партнере – новодемократе у односу на веће апетите Демократске странке или Српског покрета обнове, да су ушли у Владу. Занимљива ситуација се десила и после избора 1997. године¹³⁸⁰ који су обележени бојкотом једног дела опозиције и изборним резултатом у коме ни једна коалиција односно партија није успела да освоји недостижних 126 мандата у српском парламенту од 250 посланика. Милошевић и социјалисти водили су преговоре¹³⁸¹ са друге две, после њих најбоље пласиране странке, Српском радикалном странком и Српским покретом обнове. Како су представници СПО-а имали мегаломанске захтеве односно превелике коалиционе апетите иако су му били потребни због кризе на Косову и угледа СПО-а у иностранству, „Милошевић је тада одлучио да једним потезим Драшковићу и западу очита лекцију – узме Шешеља у Владу! Шешељ је, у светлу нових прилика на Космету, био добар партнер и за поделу одговорности - уколико би се морало да, пред претњама контакт групе попушта у вези са Косовом. Са Шешељем се Милошевић брзо договорио. Већ 22. марта 1998. године, утврђен је распоред министарских места“. СПС је добио место председника, два потпредседника и 11 министарстава, ЈУЛ једно потпредседничко место и 6 министарстава, а СРС два потпредседничка места и 16 министарстава. „Социјалисти су задржали најважније полуге власти, али је и Шешељ добио три потенцијално важна министарства - за приватизацију, за саобраћај и за информисање. Шешељу је уз то, обећано да ће, постепено, радикали бити уведени у управне одборе великих државних предузећа. Тако је, 24. марта 1998. године Скупштина Србије изабрала нову Владу. Милошевић је могао да буде задовољан. Добио је Владу по далеко нижој цени од оне коју би морао да плати Драшковићу. И добио је, ипак, нешто поузданијег савезника од Драшковића. Средином 1998. године, Милошевић се тако био сасвим опоравио од зимске побуне. Главни супарници били су под контролом. Шешељ је, рецимо, стављен под надзор увођењем у Владу. Он се трудио да се покаже као поуздан савезник и да тако добије још нешто од обећане власти. У осталом, није ни имао друге до

¹³⁸⁰ Парламентарни избори 1997. године који су бојкотовани од стране Демократске странке и Демократске странке Србије означили су чини нам се почетак краја доминације Социјалистичке партије страначком сценом Србије. Коалиција коју су предводили социјалисти: СПС-Југословенска левица-Нова демократија добила је 110 мандата (од чега Социјалистичка партија 85 мандата) наспрам свих осталих странака које су учествовале на изборима а добиле 140 мандата. Српска радикална странка (са 82 мандата) и Српски покрет обнове (са 45 мандата) иако званично декларисане у изборној кампањи као опозиционе партије са могућношћу да саме формирају Владу јер су имале 127 посланика, то нису учиниле, омогућивши свака на свој начин продужетак владавине социјалиста. Ова занимљивост српског парламентарног живота примећена је и у странијој литератури. Тако на пример: J., Bugajski, *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, New York: M.E. Sharpe, 2002, pp. 434-435

¹³⁸¹ У Уставу од 1990, је на недвосмислен начин регулисано да се Влада формира након сваког конституисања новоизабране Народне скупштине (члан 92, став 3). Међутим Устав се не изјашњава о временском року до кад се након одржаних избора мора образовати Влада. Тај пропуст уставотворца добио је свој негативни епилог, после одржаних парламентарних избора 1997., када је како примећује Маријана Пајванчић, „од конституисања Народне скупштине до избора нове Владе протекло пола године.“ – М., Пајванчић, *Влада Републике Србије, у: Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати?* М., Јовичић, (уредник), Југословенско удружење за уставно право, Београд, 1998, стр. 36. Тако је Југословенско удружење за уставно право, поводом овог питања изнело став у јавности да је неопходно да се „прецизно утврде рокови за образовање Владе после избора.“ – *Ставови и мишљења изражени на округлом столу - Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати?* - op.cit.стр.128

да буде кооперативан. Иза леђа му је стајао Драшковић, спреман да у сваком тренутку ускочи на његово место. „Ако буде требало ући ћемо у Владу и жртвовати се“, поручио је Драшковић са насловне стране Гласа јавности (29. децембар 1998. године). Том сталном претњом Драшковића да ће се „жртвовати“ дисциплинован је Шешељ. Са друге стране, Драшковић је, пошто је остао без места у Влади, могао опет да се преметне у жестоку опозицију. Али, њему су социјалисти били потребни због управе над Београдом. Само са гласовима СПС-а Драшковић је могао да задржи власт у престоници.¹³⁸² Из овог приказа видимо да је одржавање моћи првог председника Србије било потпомогнуто савезништвом од стране кооперативне опозиције. Да је председник Републике по Уставу из 1990., године по овлашћењима „паралелан“ са руским председником на пример, сигурно је да Милошевићу не би било потребно овакво политичко жонглерство у састављању влада. Знајући да се ефективни део егзекутиве налази у Влади, а с обзиром да је био ауторитативни вођа највеће партије у држави тога времена логично је што за премијере нису биране политички маркантне личности, нити при изборним резултатима на основу којих Социјалистичка партија није освојила апсолутну већину посланичких места, није био спреман да место премијера уступи лидеру неке друге странке. Да се то десило на пример 1992., 1993., и 1997., бар за неколико степени утицај Милошевића у извршној власти па и у држави био би мањи, али би вероватнији био интраегзекутивни конфликт између њега као председника државе и владајуће партије и премијера који није припадник његове странке. Начин на који су формиране владе говори колико је била жеља да се сачува власт, такорећи по сваку цену и како су дојучерашњи жестоки политички противници налазили заједнички језик у погледу расподеле министарских места и њиховог броја. У Србији је иначе пред свако формирање Владе, међан или доношен нов закон о министарствима. Циљ је био увек да се задовоље пре апетити владајуће странке и коалиционих партнера у броју министарстава, а мање да се створи један конзистентан правни оквир уређења министарстава и других органа државне управе. И ако се овај коментар односи на Закон о министарствима, Владе која је формирана 2008., године а који је дао главни креатор Устава из 1990., Ратко Марковић, то његово мишљење још више може да одговара ситуацији када је формирана коалициона влада СПС-а, СРС-а и ЈУЛ-а 1998. Ратко Марковић вели: „Број министарстава је превелики, јер се уместо концентрације сродних управних области ишло на дељење једне управне области на више управних ресора. Та чињеница ће се, свакако, негативно одразити не само на државни буџет, него и на ефикасност и оперативност Владе“.¹³⁸³ После Милошевићевог одласка на другу функцију односно избора на место председника Савезне Републике Југославије¹³⁸⁴ за новог председника Републике Србије изабрана је прилично неприметна а касније и потпуно бледа политичка личност, тадашњи министар спољних послова Савезне Републике Југославије Милан Милутиновић. Његов избор десио се 21. децембра 1997. године после првих неуспешних избора за председника Србије одржаних октобра месеца исте године.¹³⁸⁵ Управо за време првих месеци петогодишњег мандата Милана

¹³⁸² С., Антонић, *Милошевић - Још није готово*, Вукотић медиа, Београд, 2015, стр. 246-247

¹³⁸³ Р., Марковић, *Уставно право – Приручници за полагање правосудног испита*, Књига 1, Београд, 2009, стр. 171

¹³⁸⁴ Милошевић иначе није када је изабран за председника СРЈ, поднео оставку што је уобичајена пракса у демократским политичким системима, већ је само обавестио председника скупштине да је изабран на другу функцију и то је један и не баш занемарљив податак да је његов стил, стил ауторитарне владавине.

¹³⁸⁵ Петог октобара 1997. године први пут је један социјалиста изгубио председничке изборе. У другом кругу председничких избора у Србији на које је изашло 49% уписаних бирача (а захтеван је број од 50%+1)

Милутиновића је формирана Влада, а што смо већ напоменули са Српском радикалном странком. Наравно, да Милан Милутиновић није имао такорећи никаквог утицаја у преговорима о формирању те Владе, већ је кључну улогу играо председник Савезне Републике Југославије и то не као шеф савезне државе, већ понављамо, као лидер социјалиста. И то говори колико је умањен значај позиције председника Републике Србије када је на ту дужност ступио Милан Милутиновић. Његов посао био је изгледа више да се не меша у надлежности које су му Уставом поверене а доминацију унутар егzekутиве преузео је тадашњи премијер Мирко Марјановић, што речито указује да систем организације извршне власти у Србији на основу решења из 1990, је ближи парламентарном моделу него полупредседничком. „Фаза“ која би се могла назвати полупредседничком али с обзиром на политичку праксу, стил владавине и превазилажење оквира надлежности које председник има била је у председничкој ери Слободана Милошевића. После његове „селидбе“ на другу функцију политичка моћ измештена је такође на ту функцију иако је по овлашћењима којима располаже председник Савезне Републике Југославије „слабији“ од председника Србије. Да улога председника Србије може бити још више минимизована, речито говори још један податак. После победе Демократске опозиције Србије прво на савезним председничким изборима, и по домино ефекту на парламентарним формирањем Савезне владе у периоду септембар – октобар 2000. године а затим и убедљивом победом ДОС-а на парламентарним изборима 23. децембра 2000. године, који су означили крај десетогодишње владавине СПС-а и њиховог председника, двотрећинска већина ове осамнаесточлане коалиције партија изабрала је за премијера председника Демократске странке Зорана Ђинђића. Та до сада најхетерогенија предизборна и постизборна коалиција, формирала је Владу која је имала чак седам потпредседника. Само тај податак на почетку живота прве послератне демократске Владе, говори да се са старом праксом наставило. Главне вође ДОС-а морале су да буду намирене потпредседничким местима, а они који нису изабрани за потпредседнике, значајним министарским портфељима. У таквој ситуацији било је потребно политичко „чаробњаштво“ водити Владу и државу од стране првог премијера др Ђинђића. У новонасталим приликама, председник Републике био је још блеђег лица у односу на своју „политичку бледоликост“ у периоду од 1997.-2000. године када је председник Савезне Републике Југославије Слободан Милошевић у ствари имао одлучујући утицај на политичка дешавања у Србији. Наиме, Милан Милутиновић је победом ДОС-а потпуно изгубио политички легитимитет бар из два разлога: прво председнички избори на којима је победио били су упитни у вези са њиховом регуларношћу, над њима је лебдела сенка значајних изборних нерегуларности извршених на Косову и Метохији у његову корист као председничког кандидата и други разлог појачавања његове политичке бледости је катастрофалан пораз партије којој је припадао на председничким изборима на нивоу двочлане Федерације и пораз још већих размера на парламентарним изборима исте 2000. године у Републици Србији. Уместо да поднесе оставку као један вид моралног чина (наравно неопозиву), Милутиновић је убрзо после пораза социјалиста поднео оставку али не на место председника Републике, већ на место потпредседника Социјалистичке партије Србије. Дакле, партијска функција није му сметала док је његова партија била на власти, иако се од председника захтева да не врши ни једну другу јавну функцију. Партијска

Зоран Лилић, други по реду председник СРЈ (1993.-1997.) добио је 47,90% гласова а председник Српске радикалне странке Војислав Шешељ 49,10%. Такав резултат није био довољан др Шешељу, да с обзиром на изборно законодавство на снази обезбеди функцију шефа државе.

функција је почела да му ствара политичку нелагоду, није му више одговарало потпредседничко место са пореклом из социјалистичких редова, зато, јер је одлучио да буде кооперативан према новој власти. Био је толико спреман на сарадњу, да га у јавности скоро да и није било, као председника државе. Од некада моћне пре свега у политичком животу институције шефа државе, добили смо невидљивог председника. Такво пасивно држање Милана Милутиновића навело је академика Војислава Становчића да констатује да је он само „номинални шеф државе“ и да „нема фактичку власт.“¹³⁸⁶ Било је „злурадих коментара како Србија нема председника Републике будући да је Милан Милутиновић неприметно, и без могућности да утиче на политичке процесе вршио функцију шефа државе“.¹³⁸⁷ Период од формирања Владе Србије у јануару 2001. године до трагичне погибије премијера Србије др Зорана Ђинђића 12. марта 2003. године, обележен је доминацијом председника Владе у оквиру егзекutive и његовом наглашеном улогом у политичким процесима, за те нешто дуже од две године. Показало се да су наслеђени проблеми из свих области друштвеног живота, почев од економије и привредног ситета, спољне и безбедносне политике, просвете, науке, културе, правосуђа. У таквим околностима за савладавање екстремних проблема, премијеру је био потребан потпуно политички хомоген кабинет или кабинет у коме се бар неће оспоравати диригентска палица председника Владе. Како фактички није постојао председник на нивоу Србије, а председник Савезне Републике Југославије и лидер тада најјаче политичке странке у земљи, др Војислав Коштуница је желео да капитализује своју популарност на републичком нивоу, убрзо је дошло до конфликта на релацији Ђинђић – Коштуница, односно ривалства Ђинђићеве Демократске странке и Коштуничине Демократске странке Србије. По излажењу из Владе Коштуничиних демократа, Влада Зорана Ђинђића је ослабљена добивши јаку опозицију унутар Народне скупштине, и при том институционализовану опозицију у лицу шефа савезне државе. У таквим околностима Ђинђићево премијерство западало је из кризе у кризу, јер се од њега очекивало да буде главни креатор решења свих проблема у држави, а са друге стране окрњен је легитимитет његове Владе и њега лично, с обзиром на доста негативну кампању у медијима против њега. И ако то није предмет овог рада, ваља напоменути да је Ђинђићева Влада отпочела неколико значајних процеса који би вероватно били настављени да се није десио на жалост успешни атентат на премијера од 12. марта 2003. године. Започети процеси реформи односили су се на и економску и социјалну сферу, спољну политику, безбедносне проблеме и отварање вероватно два најболнија питања: борба против организованих криминалних група и Ђинђићево инсистирање на решавању косовскометохијског проблема. После убиства Зорана Ђинђића, Влада Демократске странке ја наставила са радом под председништвом његовог заменика Зорана Живковића. Избори 2003. године били су једна врста репризе избора из деветдесетих година у Србији, јер ни једна странка није успела сама или да као предизборна коалиција освоји већину у парламенту. Ипак, формирана је прва Влада Војислава Коштунице од представника његове странке, Г17+, коалиције Српског покрета обнове и Нове Србије. Та Влада била је по карактеру каква већина иза ње стоји, мањинска, и формирана је уз подршку Социјалистичке партије Србије која није партиципирала у Влади. То је значио повратак

¹³⁸⁶ V., Stanovčić, *Politička nauka, vladavina prava i uslovi razvitka demokratije*, u: V., Vasović, V., Pavlović (priredili), *Postkomunizam i demokratske promene*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Fakultet političkih nauka u Beogradu, Beograd, 2002, str.193

¹³⁸⁷ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 308

социјалиста у редове власти. Тих, не превише приметан, али ипак повратак. Министарства су дељена такорећи као неке врсте феуда. Странка која је била задужена за одређено министарство имала је на најзначајнијим функцијама у министарству, почев од министра преко заменика министара а касније државних секретара и помоћника министара, углавном своје страначке функционере. На тај начин уместо да државна управа делује као један усклађен симфонијски оркестар, пре је личила на какофонију. Чини се да су били значајнији разговори између лидера странака које чине владајућу коалицију, и да оно што се они договоре треба потврдити на седници Владе. С обзиром да је странка Војиславе Коштунице била најјача у владајућој коалицији, он је такорећи у пуном капацитету користио овлашћења премијера успевајући да релативно вешто постиже договоре са коалиционим партнерима око поделе колача званог - власт и утицај. После формирања прве Коштуничине Владе марта месеца 2004. године, у јуну исте године за председника је изабран представник и председник Демократске странке Борис Тадић. Та врста кохабитације у српској политичкој верзији, потврдила је доминацију премијера у егзекутиви и значајној мери у политичком животу, с обзиром да и по слову Устава Влада води политику земље односно да се на седницама Владе одлучује о судбини свих најважнијих области друштвеног живота. За период мандата Бориса Тадића на челу Србије од 2004. – 2007. слободно се може констатовати да је то председништво церемонијалног типа.

После најтрагичнијег догађаја у политичком смислу у новијој историји који се десио 12. марта 2003. у Србији, убиством председника Владе др Зорана Ђинђића, уведено је ванредно стање. То је била ситуација када су се стекли услови да се употребе ванредна овлашћења а која су иначе критикована као веома моћно средство у рукама тадашњег председника Србије Слободана Милошевића, који истини за вољу никада није био у прилици да та овлашћења искористи. Србија у том тренутку није имала шефа државе, већ вршиоца дужности председника Републике *ex constitutione* у лику председника Народне скупштине - Наташе Мићић. По демократске процесе у Србији веома је забрињавајуће то што је Србија тако трагичан догађај дочекала без шефа државе, с обзиром да је у претходном периоду спроведено неколико неуспешних избора за председника Републике. Све мане изборног законодавства, обиле су се о главу Србији. Ипак, другачије је када одлуку о ванредном стању прогласи шеф државе, јер иза себе има капитал зван политички легитимитет добијен непосредним избором, а не личност која врши дужност шефа државе, председник скупштине, који је само један од 250 изабраних народних посланика, додуше исто на непосредним гласању. Ванредно стање је проглашено на целој територији Републике Србије. Устав је и иначе предвидео да се оно може прогласити од стране шефа државе на „предлог Владе када су на делу територије Републике Србије угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина или рад државних органа“ као и да се такође од истог адресата доносе акти „за предузимање мера које такве околности изискују. Као разлог за увођење ванредног стања наводи се „да су убиством председника Владе Зорана Ђинђића, на територији Републике Србије, угрожени безбедност Републике Србије, и права човека и грађанина и рад државних органа у циљу откривања и хватања извршилаца атентата.“¹³⁸⁸ Истог 12. марта 2003 вршилац дужности председника Републике донела је Наредбу о посебним мерама које се примењују за време ванредног стања. Наредног дана донета је Наредба о спречавању јавног обавештавања,

¹³⁸⁸ Увођењу ванредног стања, предходио је Предлог Владе Републике Србије да се оно uvede, а који је усвојен на њеној седници одржаној истог дана када је извршен атентат, 12. марта 2003.

растурања штампе и других обавештавања о разлозима за проглашење ванредног стања и примени мера у време ванредног стања. Наредба о посебним мерама у области правосуђа донета је 21. марта „Својом противуставношћу коју је утврдио и Уставни суд Републике Србије издвајају се назначене наредбе.“¹³⁸⁹ У теорији али и шире стручној јавности, и од стране политичких групација оспоравано је да се може прогласити ванредно стање на целој територији, већ само на њеном делу, као и да су масовно кршена људска права у току полицијске акције „Сабља“ спровођене за време ванредног стања. Та оспоравања доживела су своју формализацију пред Уставним судом.¹³⁹⁰ Суд је у својој одлуци „утврдио да Устав Републике Србије допушта могућност увођења ванредног стања и на целој територији Републике. Устав говори о угрожавању одређених вредности на делу територије и утврђује разлоге за увођење ванредног стања, али не искључује могућност проглашавања ванредног стања на целој територији, односно не одређује изричито ограничено територијално дејство одлуке о предузимању ове мере и у случајевима кад се разлози за то прошире на целу територију Републике.“¹³⁹¹

VI .5. Којем типу система власти припада институционални оквир српског Устава из 1990. године?

Већ је указано на критике успостављеног система власти у Србији односно институционалног рама, посебно у вези са позицијом председника Републике и његовим односом са другим делом егzekутиве – Владом и носиоцем законодавне власти у Републици - Народном скупштином. Критика професора Павла Николића је аргументована, ако се посматра са становишта функционисања живог Устава Србије, али није потпуно адекватна ако се у својој целокупности, уважавајући и политичку праксу узму под критичку лупу норме о уставној позицији председника Србије по првом посткомунистичком Уставу. Наш познати уставни правник је изнео мишљење да Устав Србије „практично, отвара пут успостављању личне власти. Такво опредељење Устава је апсолутно неприхватљиво, пре свега, из начелних разлога: сваки облик личне власти, све једно да ли је заогрнут демократским велом и има привид демократских форми или је испољен у својој суровој голотињи, дубоко се коси са идејом демократије. Једноставно речено, демократија као влада народа безпоговорно искључује по самој својој природи сваки облик личне власти. Тако су се творци овог Устава, најблаже речено, оглушили о познате и истините речи Thomas Paine–а да је најбоља она власт у којој има најмање власти. Осим тога, у условима изкореење српске демократске традиције из ранијих времена и недовољно развијене демократске политичке културе у Србији, што је све резултат скоро полувековне владавине Комунистичке партије Југославије – Савеза комуниста Југославије у Југославији, односно у Србији и против Србије, устоличавање оваквог положаја председника Републике уопште, а посебно у тренутку када је дошло

¹³⁸⁹ С., Ђорђевић, *Шеф државе – Устав СРЈ и Устав Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Приштини, 1996, стр. 239

¹³⁹⁰ Предлозима Српске радикалне странке и Социјалистичке партије Србије покренут је пред Уставним судом Србије у току 2003., поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања, Наредбе о посебним мерама које се примењују за време ванредног стања и Предлога за проглашење ванредног стања. Уставном суду су поднете и иницијативе за покретање поступка за оцењивање уставности и законитости Наредбе о спречавању јавног обавештавања, растурања штампе и других обавештавања о разлозима за проглашење ванредног стања.

¹³⁹¹ Одлука Уставног суда IV – 93/2003 од 8. 7.2004. „Службени гласник РС“, бр. 83/2004

крајње време да се приступи васпостављању демократије у Србији, јесте крајње опасно. Истовремено, ово опредељење за систем моћног председника, после персонализације власти изражене у вишедеценијској неприкосновеној владавини бившег југословенског председника, је апсурдно. При томе, парадоксално делује чињеница да бивши југословенски председник никада није располагао тако широким уставним овлашћењима какве устав Републике Србије предвиђа за будућег председника.¹³⁹² Навођења су и таква критичка размишљања да уставнополитички систем карактерише „апсолутна супериорност председника над скупштином.“¹³⁹³

Овако оштре критике захтевају наше одговоре с обзиром да уставни мозаик норми чији је предмет регулација положаја шефа државе, колективног дела егзекутиве и парламента свакако да наводе на закључак да није имплементиран ни један од два традиционална модела организације извршне власти – ни парламентарни,¹³⁹⁴ ни председнички. Упоредивање система власти у Србији са председничким системом свакако је доводило до закључака да су нормативна решења о позицији председника државе веома широка односно да успостављају моћну инситуацију шефа државе. На почетку треба нагласити, да у Србији није успостављен председнички модел извршне власти. Како заступамо став о трихотомији система власти – ваља одговорити на питање да ли је систем власти у Републици Србији на основу успостављеног инситуационог аранжмана из 1990. године више парламентаран или је реч о једној од варијанти полупредседничког система? У основи конституисана је једна верзија парламентаризма, али непосредан избор шефа државе који није у поседу само протоколарних овлашћења, одређене ауторе, је навело на размишљање да их српски уставни систем „асоцира на председнички модел поделе власти са јаким председником.“¹³⁹⁵

Није довољно да систем власти у Србији буде окрактерисан као председнички искључиво или превасходно због начина избора. Потребне су и друге особине или она суштинска а то је моноцефална егзекутива и ригидна подела власти,¹³⁹⁶ чија природа

¹³⁹² П., Николић, *Устав Републике Србије од 1990. године и проблеми демократизације*, у: П., Николић, *Од распада до безнађа и наде*, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 114-115

¹³⁹³ Наведно према: С., Антонић, *Заробљена земља*, Откровење, Београд, 2002, стр. 413

¹³⁹⁴ Професор Александар Ђурђев је ипак мишљења да је у Србији успостављен парламентарни систем 1990, али уз извесне модификације. Овај уставни правник износи следеће схватање: „Новим уставним решењима Републике Србије уводи се специфичан мешовит систем поделе, својеврсни парламентаризам са одговарајућим елементима председничког система. Овакав специфичан модел парламентаризма је институционални покушај демократизације друштва у условима привредне кризе, одсуства традиције вишепартијског демократског живота и неопходности изграђивања нових односа, вредности и циљева на прогресивним традицијама политичке културе и цивилизацијским тежњама.“ – А., Ђурђев, *op.cit.* стр.100

¹³⁹⁵ А., Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том II, Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе*, Агенција Мир, Нови Сад, 1992, стр. 88

¹³⁹⁶ „Насупрот идејама о доминацији председника, баш као и класичним тумачењима о строгој подјели власти, ради се о сложенем уставном и политичком процесу, који добро изражава појам „кочница и равнотежа“: егзекутива учествује у вршењу законодавне функције, легислатива у вршењу извршне, а судство повременим интервенцијама утјече на њихове међусобне односе. Због тога је доиста боље говорити о „различитим институцијама које дијеле власт“ и формама интеракције у формулирању и провођењу политике и закона него о подјели, или пак о обједињавању власти.“ – Б., Смердел, *Председнички систем у Сједињеним Америчким Државама*, у: *Два века савремене уставности*, (уредник, М., Јовичић), Српска академија наука и уметности, Београд, 1990, стр.157; Речи професора Смердела могле би бити делимично уткане и у српску политичку збиљу како данас када је Устав од 2006., ушао у десету годину свога постојања, али и да је којим случајем остао на снази Устав од 1990., (уз неопходне ревизионе захвате, због захтева времена) а које се тичу положаја председника, не као доминантног политичког актера ако би се сагледавали

указује на две круцијалне чињенице а то је да председник земље модела – Сједињених Америчких Држава нема могућност да распусти Конгрес а његов кабинет односно влада у америчком смислу те речи није политички одговорна легислативном телу. Дакле, додирна тачка у сличности председничког модела у Сједињеним Америчким Државама и институционалне конструкције на основу Устава из 1990, огледа се у начину избора председника. Но, ни ту није могуће ставити знак једнакости, већ пре знак сличности. Председника у САД-у бира електорски колегијум и ти су избори како то Ђовани Сартори каже „налик непосредним“ а српски избори за председника су суштински, непосредног карактера. Оно што се занемарује, а данас на правном хоризонту постаје актуелно као питање: ко је кључни доносилац одлука у сфери економске политике? За амерички и српски случај одговори су различити. У америчком не само уставном него пре свега привредном систему, главни визионар и онај чија је реч последња у економској политици је председник. У Србији по оба устава (из 1990. и 2006.), Влада има апсолутну доминацију у креацији економске политике. Указујући на особености америчког политичког система Ђузепе де Верготини (de Vergotini) указује да амерички уставни поредак карактерише то што председника као „шефа извршне власти, легитимише национална заједница, исто као и парламент: због тога постоји равноправно двојство између извршне и законодавне власти и с тога веома деликатна равнотежа између две „власти“, за разлику од онога што постоји у парламентарном облику власти, где само законодавну власт директно бирају бирачи.“¹³⁹⁷ Верготини примећује да је економска криза тридесетих година XX века у Америци, допринела учвршћивању уверења, да је у председниковим рукама кључ за решење економских проблема и да председничка извршна власт има кључну улогу у економској политици. Дакле две ствари не треба да буду спорне, да у парламентарним системима влада води националну политику, а вероватно најважнији сегмент те политике је економска политика, и друго постоје парламентарни системи у којима се шеф државе бира непосредно на изборима, а притом углавном има протоколарна овлашћења па сам начин избора није близу легитимног основа да ти системи буду сврстани у председничке или полупредседничке. И аутори који потичу из земља које су парламентарне а имају непосредно изабраног председника наводе да „непосредни избори дају председнику важну интегративну улогу у држави.“¹³⁹⁸ Тако садашњи словеначки премијер (од 2014. године), професор Теорије права и уставни експерт Миро Церар наводи да „Словенија унаточ непосредно изабраном председнику недвојбено припада кругу парламентарних сустава. Можемо сажети да је улога председника Републике Словеније у формалном смислу слаба, што не омогућује конкретној особи председника да преко неформалног дјеловања такођер интензивније

кроз објективну призму демократски процеси, да су се увек континуирано одвијали. У Америци где је председник институционално моћан, између осталог али и не само, због палете овлашћења која има и специфично конципираног начела поделе власти, писало се да су поједини политички временски интервали, били или председничка владавина или конгресна владавина или владавина Врховног суда. У српској политичкој пракси да је норма живог устава била верна норми формалног Устава, мало би било аргумената за суд о шефу државе као главном државном управљачу, већ би докази о уставној и политичкој доминацији били на страни Владе. То је режим парламентарне Владе Србије, да су уставне норме увек биле од примарне важности, онима који су били у обавези да их поштују. На послетку и „назив „парламентарна влада“ потиче управо од органске повезаности владе са парламентом.“ – И., Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет, Свен, Ниш, 2011, стр.11

¹³⁹⁷ Ђ., de Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2015, str. 660

¹³⁹⁸ J., Rupnik, R., Cijan, B., Grafenauer, *Ustavno pravo Republike Slovenije, posebni del (II knjiga)*, Pravna fakulteta v Mariboru, Maribor, 1994, str.193

политички утјече на друге гране власти и на јавност¹³⁹⁹. У односу са парламентаризмом (као системом организације извршне власти) српски парламентарни систем одступа у неким формалним карактеристикама од овог традиционалног модела: непосредан избор председника и значајна овлашћења у ванредним околностима. У вези са положајем српског председника, обратићемо пажњу на она овлашћења која могу да роде дилеме да је и формалноправно председник моћна институција? У вези са председниковим предлагањем кандидата за мандатара, односно председника Владе у теорији је примећено да ово овлашћење председника које он користи након консултација са представником политичке већине у Народној скупштини „не открива неку нарочито активну улогу шефа државе у овој ситуацији без обзира на право сопственог предлога мандатара, председнику Републике су увек „везане руке“ вољом представничког тела, те се може рећи да самоиницијатива изостаје. Фактички посматрано, вољи већине у Народној скупштини мора бити сагласна и воља шефа државе поводом личности којој ће се поверити премијерски мандат. Наравно, уз резерву председниковог овлашћења да, уз договор са Владом, распусти Народну скупштину, чекајући нову која би можда прихватила његову Владу. Самим предлогом кандидата за председника Владе и његовим избором у парламенту завршава се кадровско – координативно право које шеф државе може имати према овом носиоцу најефектнијег дела централне извршне власти. Председнику не стоје никаква уставноправна средства на располагању, којима би он могао утицати на избор министара и састав Владе, тако да је он у потпуности елиминисан и из поступка промене њеног састава.“¹⁴⁰⁰ Субина Владе односно њен политички живот даље је у њеним рукама, и колико ће он трајати зависи од тога колико ће Влада уживати поверење скупштинске већине. За разлику од појединих полупредседничких система Влада није одговорна поред скупштине и председнику, него у Србији искључиво Народној скупштини. Иза скупштинских врата обавља се процес проверавања да ли ће Влада остати у политичком животу или ће наступити њена „политичка смрт“.

Суспензивни вето председника Републике, сматран је таквим овлашћењем које је такође давало повода да се ово овлашћење председника посматра као особеност председничког система. Тако је професор Александар Фира навео да се самостално овлашћење суспензивног законодавног вета може сматрати елементом карактеристичним за председнички систем.¹⁴⁰¹ Међутим јачи су аргументи професора Марковића о томе да

¹³⁹⁹ М., Cerar, *Uloga predsjednika Republike u slovenskom (ustavno) pravnom i političkom sustavu*, *Politička misao*, br. 4/2005, str. 63

¹⁴⁰⁰ С., Ђорђевић, *Председник Републике Србије*, Српска реч, Београд, 1998, стр. 125

¹⁴⁰¹ Више о томе: А., Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља (II том)*, *Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе*, Београд, 1995, стр.89-90. У српској уставноправној науци у последњој деценији XX века, веома аргументовано је о суспензивном вету као институту који није својствен само председничком моделу организације извршне власти писао професор Владан Кутлешић, који се поред професора Ратка Марковића сматра писцем Устава из 1990. Владан Кутлешић наводи да из чињенице да институт суспензивног вета „постоји и у Уставу САД и Уставу Пете француске републике, никако се не може извући закључак о његовој типичној везаности за председничке системе, односно системе блиске председничком. Наиме очигледно је да се ради о инструменту типичном за све моделе поделе власти, јер њим извршна власт, односно шеф државе (као њен део у бицефалној организацији извршне власти) уравнотежава модел поделе власти према њеном законодавном телу и тако може на њу ефективно утицати. Чак и у државама које га експлицитно немају у својим уставима (нпр. СР Немачка и две бивше југословенске републике, Хрватска и Словенија) постоји друга врста суспензивног вета у рукама другог дома парламента, који да није опште биран и да нема општу законодавну надлежност по својој суштини се веома приближава

овај вето нема нарочиту јачину, а веома слична размишљања смо изнели у предходним редовима на ову тему. Наиме, „суспензивни законски вето, можемо закључити предвиђен у Уставу Републике Србије од 1990. године, спада у најблажу варијанту тог инструмента учешћа председника Републике у вршењу законодавне власти, због следећих својих обележја: 1) то је одложни вето (апсолутни вето је, у ствари, законодавна санкција) њиме се само одлаже одлука о закону, коју донеси законодавни орган, тј. Народна скупштина, 2) то је вето који се може отклонити простим поновним изгласавањем ветираниог закона истом већином, што значи да се не захтева већа већина од оне којом је ветирани закон једанпут већ био усвојен у парламенту; 3) то је вето којим се ветирани закон враћа Народној скупштини само на поновно гласање (одлучивање), а не и на поновни претрес (расправљање), па тек по обављеном претресу и гласање (одлучивање); 4) то је вето који председник Републике може употребити у нереалном кратком року од седам дана, који се, уз то рачуна од дана усвајања закона у Народној скупштини, а не од дана достављања закона председнику Републике, што је најкраћи рок познат у упоредним уставним решењима земаља чији устави предвиђају овај институт.“¹⁴⁰² Председник Републике располаже и правом дисолуције. У односу на делимичан француски узор,¹⁴⁰³ постоје разлике у односу на решење Устава из 1958., јер за разлику од француског председника, председник Србије може да распусти Народну скупштину само ако постоји образложени предлог Владе. Дакле, морају да се подударе воље две главе егзекутиве. Ако се воље мимоиђу, Народна скупштина неће бити распуштена а председник се може појавити као арбитар у сукобу између Владе и Народне скупштине. Право распуштања законодавног тела у Србији није најделотворније средство за евентуални политички напад председника против парламентарне већине која је супротне политичке опције од њега. Не може се очекивати од Владе којој је у опозицији групација која подржава председника да предложи распуштање скупштине и на тај начин доведе до евентуалног свог политичког „самоубиства.“¹⁴⁰⁴ Председнику као што смо навели дато је право да предлаже

овом институту.“ – V., Kutlešić, *Model racionalizovanog parlamentarizma*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4/1992, str.472

¹⁴⁰² Р., Марковић, *Моћ и немоћ председника Републике Србије*, Анали Правног факултета у Београду, бр.3-4/2004, стр. 338-339

¹⁴⁰³ Понављамо, у теорији је ослањањем на стил владавине првог председника Србије Слободана Милошевића, али и на анализу уставних норми (оних аутора који су без обзира на критике живог Устава, желели објективном анализом да укажу и на писани Устав и потребу његове ревизије) наведено да је Србија за време Устава из 1990. „специфичностима сопствених услова покушала прилагодити француски, мешовити парламентарно-председнички модел.“ У Савезној Републици Југославији, најјачи положај председнику Републике у систему власти обезбедио је српски уставотворац „који шефу државе додељује доминантан положај. Степен те доминантности није на нивоу француског председника који представља централну фигуру читавог уставног система Пете Француске Републике, али гравитира ка таквом решењу.“ – С., Ђорђевић, *Шеф државе – Устав СРЈ и Устав Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Приштини, 1996, стр. 238 Цитирани аутор, Срђан Ђорђевић, сматрао је „неким јачање југословенског федерализма и то у правцу усклађивања савезног и републичког устава, тј. прилагодити Устав Републике Србије, по питању неких нерационалних овлашћења републичког шефа државе, савезном уставу. Тежња ка успостављању праве федерације изискује елиминисање елемената президенцијализма који егзистирају по важећем Уставу Републике Србије.“ – С., Ђорђевић, *Ibid*, стр.238-239

¹⁴⁰⁴ „Парламент може бити распуштен. Распуштањем парламента престаје мандат свих посланика пре истека мандатног периода на који су посланици изабрани. Распуштање парламента је својеврсна санкција за парламент који, из различитих разлога, није у могућности да обавља своје надлежности. Парламент престаје са радом након распуштања и расписују се избори за нови парламентарни састав. Избори се расписују непосредно након распуштања парламента, а морају се одржати у уставом прописаним роковима, који су у

председника и судије Уставног суда. Међутим ово право није таквог карактера да му омогућава да непосредно утиче на политичке токове у земљи, то из разлога јер се он јавља само као предлагач, а на скупштини је да председников предлог усвоји или не усвоји. Председник мора водити рачуна о расположењу парламентарне већине. За време првог председника Србије Слободана Милошевића у реализацији овог његовог овлашћења није било отежаних околности с обзиром да је он био неспорни вођа парламентарне већине. Функција судије Уставног суда била је по Уставу стална. Та чињеница и ако су судије предлагане од стране председника Републике, могла је да роди ако не одмах а оно касније у току вршења функције већи степен њихове независности. Иначе првом председнику Републике било је знатно олакшано, с обзиром да иза себе има потпору стабилне парламентарне већине да предложи а скупштина изабере све судије и председника Уставног суда. Остала два председника Србије, Милан Милутиновић и Борис Тадић, који су изабрани на основу Устава из 1990. године, нису била у прилици да знатније утичу на састав Уставног суда.

У теорији посебно су биле упућиване од стручне јавности односно њених еминентних имена критике на рачун ванредних овлашћења председника Републике. Анализа ванредних прерогатива председника Републике захтева реалистички приступ. Не могу се занемарити друштвене околности у којима је донет Устав Републике Србије. То је оно погубно време по српски народ, када је била извесна дисолуција СФРЈ. Уставотворац је морао да води рачуна и о евентуалним ванредним приликама у које може запасти држава и нација, па је било потребно снабдети извршну власт адекватним уставним овлашћењима како би одговор на кризне ситуације, евентуално ванредно стање односно ратне околности био адекватно примерен историјском тренутку.¹⁴⁰⁵ Треба бар делимично,

овом случају обично краћи од рокова за одржавање редовних избора. Парламент се распушта када наступе околности прописане уставом или на основу одлуке коју доноси сам парламент. У првом случају парламента се распушта на основу устава, а у другом на основу одлуке самог парламента (самораспуштање).“ – М., Рајванчић, *Parlamentarno pravo*, Фондација Konrad Adenauer, Београд, 2008, стр.110

Акт распуштања скупштине у српском уставном праву, одликује се следећим карактеристикама: -реч је о политичком акту или акту Владе који према преовлађујућем схватању у француској теорији није подложен судској оцени законитости; - акт о распуштању скупштине спада у збирне односно сложене акте јер у његовом доношењу партиципирају два или више државних органа и при том је потребно да се њихове воље подударaju; - овде се ради о дискреционом акту јер се он доноси на основу слободне оцене. Наиме, сам Устав Србије каже да председник Републике „може одлучити да се Народна скупштина распусти“, у овоме видимо да је реч о председниковом личном опредељењу, прецизније његовом дискреционом праву. Овај акт би био другачије карактерисан по својој природи да у Уставу пише да председник „распушта Народну скупштину“, све на „образложен предлог Владе.“ „Упоређујући одредбе о распуштању Скупштине ранијег и важећег Устава јасно се види да је ријеч“ указује Рајко Кузмановић „о истом овлашћењу шефа државе, али треба указати и на извјесне разлике. Осим овлашћења председника Републике, које је, по свом садржају, идентично већ класичном институту на који се наилази и у Уставу из 1990. године, Уставом из 2006. су тачно разграничене ситуације у којима је шефу државе сужено овлашћење на распуштање, односно ситуације у којима је шеф државе, по принципу уставног аутоматизма, дужан да распусти Народну скупштину.“ – Р., Кузмановић, *Институт распуштања скупштине у функцији остваривања уставности с освртом на примјену у Србији*, у: *Два века српске уставности*, Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, (уредници, А., Фира, Р., Марковић), Београд, 2010, стр.13

¹⁴⁰⁵ Међу правним писцима који не посматрају ванредна овлашћења председника као средство за установљавање личне власти и притом указују оправдано на чињеницу да она припадају категорији резервних овлашћења (поред уставописца, професора Ратка Марковића) која су могла да буду у употреби само у изузетним околностима спада и професор Дарко Симоновић. Он указује да је „мудар и обазрив уставотворац морао имати слуха за оновремене друштвено-политичке околности, које су наговештавале потпуну дезинтеграцију не само савезне државе већ и Републике Србије, те је унапред предвидео делотворне

оставити по страни могућу злоупотребу права. Не злоупотребљавају се само класична овлашћења шефа државе, него и ванредна. Али то је онда морално огледало оног ко врши тако значајну функцију у држави као што је председничка, а не огледало саме уставне норме која му даје овлашћења. Историја светске уставности, видели смо познаје прокламацију ванредних овлашћења у корист председника Републике. То је био случај и са Вајмарском Немачком и са Француском V Републиком. Уставотворцу се ипак мора упутити критика, јер није прецизирао које слободе и права могу да буду ограничена у ванредним околностима при вршење истоимених овлашћења. То није мали пропуст и то се видело ратне 1999. године, када смо били на ивици опасне провалије за демократију и људске слободе. Треба нагласити да је по усвајању Устава Савезне Републике Југославије од 1992. године, конституисан Врховни савет одбране као орган командовања Војском Југославије а да је проглашење ратног стања, стања непосредне ратне опасности и ванредног стања поверено Савезној скупштини.¹⁴⁰⁶ Колегијални део егzekутиве на савезном нивоу – Савезна влада била је овлашћена да кад Савезна скупштина није у могућности да се састане прогласи ратно стање, стање непосредне ратне опасности или ванредно стање. У том смислу у теорији се наводи да су сва овлашћења председника Републике Србије у вези са руковођењем оружаним снагама доношењем Савезног устава па и она везана за ванредне прилике, престала да постоје, с обзиром да је Савезни устав у хијерархији норми тадашње двочлане југословенске федерације био јачи правни акт од републичког највишег општег правног акта. Не треба сметнути с ума, да ванредна овлашћења нису погодна да се карактерише један систем власти, с обзиром на непобитну чињеницу да тада систем власти делује у нередовним околностима, а да је изнад свега најбитнији задатак спасити државу и нацију. У таквим да их назовемо и страдалачким околностима, некад се морају жртвовати људска права ради већих вредности. Томас Џеферсон (Jefferson) је такву ситауцију веома језгровито описао: „Закони нужде, самоодржања спасавања државе када је угрожена јесу више обавезе. Изгубити своју земљу због слепог придржавања писаних закона односно писаног права, значило би изгубити само право, живот, слободу, имовину и они који је уживају заједно са нама. Значило би апсурдно жртвовати циљ ради средства.“¹⁴⁰⁷

Такође треба одговорити на загонетку, да ли је уставним решењем посматрајући уставноправни положај председника уставотворац свесно или несвесно пропустио да уреди институт премапотписа. На основу Устава из 1990. године председник Републике је као што је већ поменуто одговоран и грађанима који су га на ту функцију бирали. Смисао установе премапотписа веже се за оног шефа државе који није непосредно одговоран. Његова одговорност је посредна. То је одговорност преко Владе. Да је постојао институт премапотписа за радње и акте председника Републике од стране министара или председника Владе, он би био зависнији од Владе и искључиво само номинални носилац прерогатива.¹⁴⁰⁸ С обзиром да шеф државе по Уставу из 1990. године не поседује

уставноправне механизме, који ће омогућити опстанак и функционисање Србије као самосталне државе.“ – Д., Симовић, *Писани и живи устав за време важења Устава Републике Србије из 1990. у: Два века српске уставности*, Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, (уредници, А., Фира, Р., Марковић), Београд, 2010, стр.392

¹⁴⁰⁶ Члан 78 Устава Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, бр.1/92)

¹⁴⁰⁷ Т., Jefferson, *The Writings of T. Jefferson*, New York 1893, p. 279, наведено према: Ј., Е., Finn, *Constitutions in Crisis*, New York – Oxford, 1991, p. 15

¹⁴⁰⁸ Супротног је мишљења била Ирена Пејић. Она сматра да је у Уставу Србије „потпуно неоправдано изостао институт министарског премапотписа, као елемента политичке одговорности у систему

ефективна овлашћења у оквиру егzekутиве а то значи да он није активни делатник политичких процеса већ само (односно тако би требало да буде) арбитар са циљем посередовања између другог дела егzekутиве-Владе и легислативе. Такву функцију модераторне власти председник може да врши под условом да је аутономан од Владе, а додатна потврда такве аутономије је управо што нема института премапотписа. Да овог института има, он би био у колизији са концепцијом шефа државе као власти која у одређеним околностима врши арбитражу. По речима главног уставописца решења из 1990. године Ратка Марковића, основна намера српског уставотворца била је да од председника Републике створи модераторну власт која својим специфичним положајем који се одликује независношћу обезбеђује равнотежу у државној машинерији власти. Савремени парламентаризам карактерише институција јаке владе, која даје главне импулсе политичком животу и која заступа ону страну која ју је подржала на изборима. Дакле, влада репрезентује оне партије или партију из чијих редова су произишли њени чланови, а које су самостално или су у збиру оформиле парламентарну већину. С друге стране неопходна је власт председника са изворним политичким легитимитетом, којим такође располаже законодавно тело, да коришћењем својих овлашћења на најадекватнији начин представља државу у земљи и иностранству, да својим мандатом нарочито кад је дужи од легислативног, обезбеди континуитет власти при избору владе и парламента. Оцењујући прерогативе председника Републике уколико се занемаре његова ванредна овлашћења која су и престала да буду у функцији од усвајања Устава СРЈ из 1992., председник Републике Србије имао је сужен простор за ефективно политичко деловање ако се анализирају уставне норме. То је посебно изражено у редовном функционисању уставних и политичких институција, јер председнику није формално пружена прилика да буде значајни фактор свакодневних политичких дешавања. Право дисолуције председника ограничено је захтевом за сагласношћу његове воље и воље Владе, председнички вето је нејак, јер за поновно усвајање закона на који је председник ставио вето, не треба посебна квалификована већина. У односу на колеге председнике других посткомунистичких држава, председник Србије нема овлашћења да опозове премијера, да председава седницама Владе, да буде један од овлашћених предлагача закона, да сазива ванредне седнице, да расписује референдум, да самостално користи право распуштања законодавног тела и да диспонира јаким суспензивним ветом. На послетку, нормативна анализа указује да председник није прва глава егzekутиве по свом значају. Уставотворац је бољи део колача – институционализоване моћи, зване извршна власт, дао Влади јер и у Уставу се наводи да Влада води политику Републике Србије. Док је Влада активни пол егzekутиве, председник је више пасивни пол, али та пасивност није апсолутна. Тако тај неефективни део егzekутиве-шеф државе није у могућности да утиче на рад Владе, јер му

парламентарне владе. Ради се о традиционалном институту, који је битно утицао на развој и уобличавање парламентаризма у свету. Министарски премапотпис је услов за пуноважно остваривање појединих овлашћења шефа државе. Правило је да сви председнички акти буду подвргнути овом потпису, а да изузеци буду изричито уставом побројани. Међутим, у Уставу Србије ни један акт председника није везан министарским премапотписом било председника Владе, било неког од одговорних чланова Владе ... можемо само констатовати да нема оправдања за изостајење овог института, који омогућава да се егzekутива са „моћним“ шефом учини политички одговорном у већој мери.“ – И., Пејић, *Политичка одговорност председника републике*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XXXVI- XXXVII, Ниш, 1996-1997, стр.168-169. Међутим, нема уставне норме из 1990., која инаугурише председника Републике као шефа егzekутиве. Управо због те непобитне чињенице, није уставни фелер што је изостављена установа премапотписа на акте председника Републике од стране чланова Владе.

недостају делатни правни механизми. У реџим околностима, приликом могућег сукоба између Владе и Народне скупштине, председник је ту да понуди своју арбитражу. Народној скупштини је уставним решењем из 1990. године остављен институционални механизам за политички моћну позицију, она законодавну иницијативу користи у пуном капацитету, има значајне изборне функције и респектабилна овлашћења. Народна скупштина појављује се као једини субјект на правнополитичком небу Србије задње деценије XX века и првих шест година XXI века, која је могла да покрене поступак опозива председника Републике ако је својим актима повредио Устав. Да је било среће у примени развијене политичке културе, постојања политичке и „историјске одговорности“ носиоца највиших јавних функција могли би да кажемо да се нормативно и стварно у Србији поклапало, да је то био један „идеалан политички брак“. Уставни текст је сведочанство о релативно задовољавајућој избалансираности система власти. Баланс се огледа у томе што формално дакле, стриктно на тај начин посматрано, ни један од централних органа власти узимајући у обзир само уставна овлашћења није био у прилици да буде апсолутни господар политичког живота. Дакле, полазећи од уставног текста за писца ових редова не постоје дилеме да је успостављен парламентарни систем,¹⁴⁰⁹ с обзиром на улогу шефа државе који се налази на пасивном месту у егзекутиви, неделатној политичкој позицији. Међутим, политички живот Србије за ипак кратко трајање Устава из 1990., даје друге податке, а то је да су поједини председници и те како искакали из своје уставне улоге или превазилазећи опсег овлашћења која су им Уставом поверена или их нису уопште вршили, а да се њихова владавина на жалост није могла него се морала квалификовати или као ауторитарна или као параван за власт других институционалних актера. Из овог казивања могли би закључити да је реч о првом председнику Републике Србије Слободану Милошевић. Међутим, исказ се не односи само на њега. Оцена личности шефа државе и околности у којима делује утичу као својеврсно помагало у коначном теоријском закључку да ли је један систем власти који има особине и парламентарног и полупредседничког – у коначном парламентарни или полупредседнички? Устав Србије од 1990. године био је 16 година у свом правном и политичком животу на сцени. Први председник на тој функцији био је непуних 7 година, други председник Милан Милутиновић био је шеф државе у једном петогодишњем мандату, а трећи председник Борис Тадић је нешто више од две године обављао функцију шефа државе на основу уставних норми из 1990. Прве године мандата првог председника Србије обележене су насилном сецесијом, бивших југословенских република из

¹⁴⁰⁹ По Линцу и Степану „парламентарни организациони облик има значајне политичке предности у односу на председнички систем у том смислу што, кад је реч о демократској консолидацији, омогућује следеће три ствари: ефикасност, способност стварања већине, и могућност прекидања кризе владе без њеног претварања у кризу режима.“ - Н., Linc, A., Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, „Filip Višnjić“ Beograd, 1998, str.176 На готово индентично мишљење наилазимо и у нашој теорији од оних аутора који сматрају да је уставним оквиром из 1990, успостављен парламентарни систем, при том скрећући пажњу на предности парламентарног модела у односу на полупредседнички. Тако Миодраг Радојевић сматра да: „Класични (рационализовани) парламентарни систем је подобнији у односу на полупредседничке системе у посткомунистичким државама. Међузависност законодавне и извршне власти у парламентарном систему омогућава формирање коалиционе већине и владе. Искуство Мађарске, Чехословачке и Словеније потврђује да коришћење парламентарног система води посткомунистичке државе убрзаној демократској консолидацији. Мана полупредседничких система је да имају „потенцијалне проблеме“ који су „теоретски нераздвојни од овог система власти.“ Полупредседнички систем власти ствара кризну форму владавине.“ - М., Радојевић, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије*, магистарски рад, Правни факултет у Београду, Београд, 2005, стр. 340

заједничке државе, хиперинфлацијом, међународним санкцијама. У ствари различита кризна дешавања обележила су целокупну владавину Слободана Милошевића, која се може поделити на три периода: 1. 1987.-1990. (његова доминација једнопартијским политичким системом од момента доласка на чело Централног комитета Савеза комуниста Србије, 1987.) 2. 1990.-1997., : први непуни мандат као председник Републике до 1992, и обновљени други потогодишњи мандат са његовом диригентском палицом у целокупној извршној власти и вишестраначком политичком животу Србије; 3. 1997.-2000., као председник Савезне Републике Југославије – иако изабран посредно у Савезној скупштини, због неспорног вођства у владајућој Социјалистичкој партији Србије, био је стварни шеф савезне егzekутиве, иако је на функцији савезног председника поседовао прерогативе који су били церемонијални. Дошавши из социјалистичке државно-партијске номенклатуре, он се није снашао у условима вишепартијске демократије. Томе је допринело много фактора, који би нас удаљили од теме рада и питања какав је систем власти успостављен у Србији првим Уставом после II светског рата који се вратио традицији либералнодемократског конституционализма. Већ је изнет став, да је систем власти уставно конституисан као парламентарни, а подвлачимо да је имао многа застрањивања. Отуда реакције научних посленика, да је на сцени мешовито решење „у коме преовлађују елементи председничког модела,“ уз истовремено одбацивање мишљења да се „ради о неком рационализованом парламентаризму.“¹⁴¹⁰ Социолози и политиколози указују да најтежи период у новијој српској историји треба сагледавати објективно¹⁴¹¹, посебице узимањем у обзир чињенице да и после 15 година од петооктобарских промена „све показује да политички актери нису, без додатног притиска, спремни да покажу значајнију демократску кондицију и потенцијал ... Институције су, заправо, стално на испиту легитимности. Битан елемент легитимности институција јесте „култура поверења“ у њихову сврсисходност, начин функционисања и учинке.“¹⁴¹² Култура поверења у институцију председника Републике, сходно уставном моделу рационализованог парламентаризма нису успели да изграде ни следећа два председника Србије: Милан Милутиновић и Борис Тадић. Милан Милутиновић у периоду од 1997. до 2000. је све време био у сенци савезног председника двочлане српско-црногорске федерације и неприкосновеног председника Социјалистичке партије, чији је он био потпредседник. И

¹⁴¹⁰ А., Фира, *Записи о правном поретку – Српско-црногорски председнички модел*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 163

¹⁴¹¹ За Милошевића и његово председништво Србијом и Савезном Републиком Југославијом социолог Слободан Антонић поприлично објективно указује да „није био ни светац ни демон. Био је човек, са врлинама и манама, и чинио је добре, али и лоше ствари. На државном плану, његова основна стратешка замисао није била зла или неправедна – он је настојао да сачува јединствени државни оквир за српски народ. Али чинио је и озбиљне стратешке грешке – од потцењивања западног фактора у почетку југословенске кризе (1988-1991), преко закаснелог увођења вишестраначја (1990) и одбијање идеје о влади националног спаса (1990-1994), до прецењивања „српског оружја“ и спремности Срба „да се туку“ (1991-1995). Милошевић, вероватно, сноси и изванредан део кривице за разгоревање суровог рата у БиХ (1992-1995), али, да је он једини или највећи кривац за то, како се желело представити током суђења у Хагу. Милошевић може бити одговоран и што није одлучније притиснуо Книн да прихвати 3-4 (1995), или за занемаривање косовског питања у годинама (1991-1998), када се оно, можда, могло решити и поделом. Али, за Милошевићеве владавине, главне одлуке о Србији ипак су се доносиле у Београду, и то не у страним амбасадама. За време Милошевића, Србија је била више држава и пружала већи отпор спољњем притиску него икада доцније. После њега, како је време пролазило, тако су слабили и отпор и државна сувереност.“ – С., Антонић, Милошевић, Још није готово, *Vukotić Media*, Београд, 2015, стр.480-481

¹⁴¹² З., Стојиљковић, *Сва лица опозиције*, *Vukotić Media*, Београд, 2015, стр. 216, 218

председник Владе Марјановић, био је активнији у политичким процесима од председника Милутиновића. То је логично, због самог уставног оквира овлашћења председника Владе и председника Републике Србије. Међутим у Србији је у то доба председничко-премијерски тандем Милутиновић-Марјановић створио климу сумње код критичара и доброг дела јавности, да се одлуке доносе на републичком нивоу, већ да су председник и премијер Србије више или мање параван за доношење формалних одлука, које се предходно припремају у кабинету председника Савезне Републике Југославије. Такав парламентаризам у Србији био је само фасада од институција овог вида организационог устројства извршне функције државне власти. За други период Милутиновићевог „председниковања“ од 2000. до 2002. године можемо закључити да је то била функција шефа државе само на папиру, у потпуној сенци председника Владе. Чинило се да је Милутиновић остао на тој функцији, јер се лидери Демократске опозиције Србије нису могли одмах договорити ко ће од њих бити кандидат за председника. У извршној власти је постојао ривалитет али унутар Владе Србије и на релацији председник Владе Србије – председник Савезне Републике Југославије. Тек за овај период такозване „владавине“ Милана Милутиновића се може рећи да је парламентаризам био изопачен, јер је једна функција и то функција шефа државе била деградирана због чињенице да је њен носилац изгубио легитимитет. Да је српски Устав од 1990. био верна копија француског оригинала, али са истим актерима, исто би могли рећи, само би се тад Милутиновић више морао појављивати у јавности – бар на седницама Министарског савета. У периоду другог дела Милутиновићевог мандата и премијерства Зорана Ђинђића, институције нису биле чврсте јер они који су били позвани да их ојачају из различитих разлога и неповољних околности нису то учинили. Избором Бориса Тадића за председника Србије, односно у току најдужег периода његовог првог мандата систем власти у Србији је почео да добија озбиљније парламентарне обресе, не због спремности шефа државе да поштује Устав, већ због политичке стварности – Демократска странка је била опозиција Влади премијера Коштунице, те је председнику Србије остало да делује у оквирима Устава, не по вољи већ принудно. Одлазак Црне Горе из Државне заједнице коначно је ставио на дневни ред уставно питање у поново независној Србији. След политичких догађаја показаће да је Тадићу било у интересу да се задржи непосредан избор шефа државе и у новом Уставу донетом 8. новембра 2006.

VI .6. Какав је систем власти у Србији по Уставу од 2006. године и да ли га треба мењати?

Као и његов претходник тако и Устав Србије од 2006. године организацију власти успоставио је сходно начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску. Реч је о члану 4 који инаугурише ово начело, али се већ у истој норми наводи да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли. У критичком погледу на Устав Републике Србије од 2006. године, Ратко Марковић указује да је „оваква формулација нешто што више приличи уџбенику Уставног права него Уставу.“¹⁴¹³ Тако нормирана одредба није потребна с обзиром да представља став уставотворца да односе између појединих грана власти утемељи на равнотежи и међусобној контроли. Посматрана издвојено она има деклараторну природу, јер је за њено истинско оживотворење

¹⁴¹³ Р., Марковић, *Устав Републике Србије од 2006. године – критички поглед*, Анали Правног факултета у Београду, бр.2/2006, стр.9

неопходно да целина инситуционалних решења којима се уређују односи између грана власти, буде са адекватном применом у политичкој пракси. Овој формулацији може се замерити и то да с обзиром на прокламацију независности судске власти¹⁴¹⁴ (члан 4 став 4) у истој норми Устава (члан 4 став 3) долази се до противречности са настојањем уставотворца да путем еквилибријума и узајамне контроле регулише односе који постоје између све три гране власти. Уставотворац је изгледа занемарио једну научну истину која има потврду у пракси а своди се на следеће: природа једног система власти, одређује се пре свега посматрајући однос оних власти у чијем бићу преовлађује политички супстрат, дакле легислативе и егзекутиве. Судска власт (а то је идеја која је победила у великим буржоаским револуцијама и касније више или мање успешно примењивана у уставима из плејаде либералнодемократских) је власт која се прво организује, а онда и врши независно од политичких утицаја, који су својствени извршној и законодавној власти. Уместо става 3 члана 4 Устава који гласи: „Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли.“, исправније је било да тај члан гласи: Однос законодавне и извршне власти почива на равнотежи и међусобној контроли. Тек онда има пуног смисла одредба последњег става 4 члана 4, Устава у коме је наведено : „Судска власт је независна.“

VI .6.1. Појам и правна природа институције председника Републике у уставном систему Србије из 2006. године

И после Устава из 1990. године институција шефа државе организована је по други пут као инокосна. За разлику од прошлих социјалистичких времена, када је на челу Србије било колективно председништво, а председник председништва само први међу једнакима, овакво устројство институције председника Републике у Србији, представља континуитет са претходним Уставом у раскиду са начином организације извршне власти, који је у уставном номоторству провејавао у периоду друге, социјалистичке Југославије. Председник Републике дакле, као инокосни државни орган непосредно изабран¹⁴¹⁵ од

¹⁴¹⁴ С обзиром на садашње конципирање судске власти у Митровданском уставу, блиски смо мишљењу да је „уставни положај судства у Србији такав да се оно тешко може сматрати независном граном власти, што у данашње време представља један од основних елемената државе владавине права. Чини се да би, уколико ускоро дође до уставне ревизије, уставотворац, морао да исправи своју грешку направљену приликом доношења Устава и да отклони утицај политичких органа на избор судија, као и да конституционализује правила о разрешењу судија, како би уставно начело о независности судства коначно добило прави смисао.“ – М., Станковић, *Уставне одредбе о судству, да ли је судство у Србији заиста власт?* Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, тематски број: *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)* (уредник, М., Петровић), Правни факултет Ниш, 2011, стр.205

¹⁴¹⁵ У периоду од пуних шест година (2000-2006) који је протекао у ишчекивању доношења новог највишег општег правног акта Србије, освануло је неколико предлога новог устава. Тако је у Предлогу за нови Устав Србије који су потписали независни експерти: Лидија Баста-Флајнер, Владимир Ђерић, Маријана Пајванчић, Драгољуб Поповић, Зорица Радовић и Слободан Самарџић био предвиђен посредан избор шефа државе, односно бирање председника Републике у дводомом парламенту. Поменути независни експерти у свом Предлогу а у вези са положајем председника Републике Србије наводе: „Као представник свих грађана и свих народа јединствене Републике Србије, Председник Републике обезбеђује изградњу демократског и стабилног друштва у Републици Србији. Председника Републике бира Народна скупштина тајним гласањем без расправе, на заједничкој седници Већа грађана и Сената.“- L., Basta – Flajner, V., Đerić, M., Pajvančić, D., Popović, Z., Radović, S., Samardžić, *Predlog za novi Ustav Srbije*, *Pravni život*, br.12/2002, str.1138; Исти начин избора шефа државе предвидео је у свом Нацрту Устава Републике Србије, др Срђан Ђорђевић. Разлика у односу на предлог групе независних експерата, што је избор предвиђен од стране једнодомне Народне

стране грађана врши функцију шефа државе. Устав Републике Србије као што је већ поменуто говори о постојању три врсте власти: законодавној, извршној и судској,¹⁴¹⁶ с тим што је Народна скупштина носилац уставотворне и законодавне власти, Влада Републике Србије представља носиоца извршне власти, а судска власт припада судовима опште и посебне надлежности. Упутно је запитати се, коју функцију државне власти¹⁴¹⁷ репрезентује председник Републике? Могло би да дође до непотпуно тачног закључка а увидом у чланове Устава којима су регулисани односи председника Републике и других органа, да се председник налази изван све три у Уставу наведене државне власти и да се функција председника Републике претежно огледа у усклађивању односно, довођењу у ред законодавне и извршне власти пре свега. Ни ово није нетачно, ипак, ближе је истини да је функција шефа државе смештена у окриље извршне власти, али да та функција није

скупштине. Више о томе: С., Ђорђевић, *О новом уставу Србије*, Доротеус, Краљево, 2002, стр. 228-230; У односу на ова два предлога која су оптирала суштински за парламентарни систем власти, и том систему инхерентан посредан избор државног поглавара, Демократска странка Србије, је јавности презентирала „Основна начела за нови Устав Републике Србије“. Ова политичка партија заложила се за непосредан избор републиканског шефа државе (тима одступајући од својих иницијалних програмских одређења за монархију). У Основним начелима се између осталог наводи: „Председник Републике свој легитимитет изводи из непосредног избора од стране свих грађана. Отуда је правнополитичка улога председника Републике да, прожимајући се са све три власти, омогући равнотежу међу њима и спречи преоћ извршне власти над законодавном и обратно.“ – Демократска странка Србије, *Основна начела за нови Устав Републике Србије*, *Pravni život*, br.12/2002, str.1104

¹⁴¹⁶ Уставом је конкретизовано начело поделе власти у оном његовом Петом делу који говори о уређењу власти (Пети део, чланови 98 до 165). „Овом начелу је дат стандардни трипартитни облик: власти се деле на три гране – законодавство, езекутива и судство. Носилац законодавне власти је Народна скупштина, а извршне власти Влада. Владу образује парламентарна већина, а она је по саставу непосланичка. Уставне надлежности председника Републике сведене су на ограничено учешће у извршној власти. Судска власт припада судовима опште и посебне надлежности. Народна скупштина бира, контролише и опозива Владу, а Влада може, у случају сукоба са Скупштином, да оконча њен мандат, уколико Владин предлог за дисолуцију Скупштине прихвати председник Републике. То је у свему, барем начелно гледано, једнако општој слици међусобних односа између законодавне и извршне власти у парламентарном систему организације власти, и то у његовом непојачаном виду. Томе се може додати да се ради о монистичком типу парламентаризма, коме су ипак, по неким мишљењима (о чему ће посебно бити речи), придодати извесни елементи дуалистичког парламентаризма, односно полупредседничког система.“ – В., Milosavljević, *Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije*, *Pravni zapisi*, God. III, br.1/2012, str.10-11. Закључак професора Богољуба Милосављевића да укупна слика односа извршне и законодавне власти указује да је у Србији уставно конципиран парламентарни систем у непојачаном облику, блиско је нашем размишљању. Милосављевић исправно указује да се појачан парламентаризам, другачије назива рационализован, да се његово нормативно оживотворење десило „ први пут у немачком Основном закону (1949) и састоји се у тзв. конструктивном неповерењу влади, ком је сврха у избегавању министарских криза. Парламентаризам без такве установе се назива непојачаним.“ – В., Milosavljević, *Ibid*, str.10-11, fusnota 9

¹⁴¹⁷ „Устав Републике Србије од 2006. даје недвосмислени органски појам државних функција. Устав, најпре, полази од поделе државне власти на законодавну, извршну и судску (члан 4 став 2). Потом, не одређује садржину сваке од три власти, него њиховог носиоца, с којим изједначаје односну државну власт (функцију). ... У овом одређивању класичне трипартиције, изван поделе на којој се она заснива остали су председник Републике и Уставни суд, за које није речено да врше ни законодавну, ни извршну, ни судску функцију (власт). То је учињено како би ти државни органи успешније вршили своју основну функцију усклађивања и контроле целог уставног поретка. Ипак, у земљама које имају сличну државну организацију, да би се истакла материјална природа функције која провлађује код тих органа, с једне, и из разлога поштовања класичне трипартиције, с друге стране, председник републике, иако државни орган који превасходно изражава државно јединство, одређује се као орган који је по припадности близак извршној власти, док се уставни суд одређује као орган близак судској власти.“ – Р., Марковић, *Уставно право*, Правни факултет у Београду, Досије студио, Београд, 2015, стр.177

ефективни део егзекутиве. Тиме се не занемарује уставна улога председника Републике која се огледа у активностима усмереним на несметано функционисање државе а ако нежељено дође до отежаног функционисања државних органа, председник ступа на сцену као власт која неутралише негативне тенденције (колико је то могуће, узимајући у обзир дати политички тренутак и околности) у односима између државних органа и има једну посредничко-миритељску улогу како на нивоу највиших државних органа, тако и у целом друштву, јер се од њега очекује да буде представник целине. Да би такву власт успешно вршио битно је, да је аутономан у односу на парламент. Председник Републике биће више зависан од парламента уколико је избор извршен од законодавног тела а знатно мање у односу зависности према легислативи, односно политички у доброј мери неутралан у појединим ситуацијама, када је непосредно изабран од бирача јер има директну народну легитимацију. Шеф државе има задатак да оличава национално јединство¹⁴¹⁸ а то се постиже ако је он надстраначки орган. Прерогативи председника Републике уставна су категорија, а избори за председника Републике предмет су законске регулације.

Пред председником Републике налази се правни и морални императив да би одговорио захтевима који пред њим поставља не само норма него и дух Устава, а то је да не може да врши другу јавну функцију, односно професионалну делатност и дужан је да се стриктно придржава законодавства чији је предмет сукоб интереса при вршењу јавних функција. Дакле, за председника важи апсолутни инкомпатибилитет односно стриктна неспојивост његове функције шефа државе са било којом другом јавном функцијом или могућношћу да професионално буде ангажован на одређеном послу.¹⁴¹⁹ С обзиром да се у

¹⁴¹⁸ У односу на органску везу влада-парламентарна већина, председник Републике је у парламентарном режиму непристрасан у односу према поменутиим органима, односно политичким групацијама. Његова неутралност не значи да није страначка личност, односно да у моменту када није био председник, је био политички ангажован у органима одређене партије. У члану 87 став 1 Устава Италије се наводи : „Председник Републике је поглавар Државе и он оличава национално јединство.“ Оваквом дефиницијом шефа државе на основу највишег општег правног акта Италије, тај документ је карактеристичан управо због експлицитног указивања ко представља национално јединство. Поседујући такво својство произишло из конкретне уставне норме, шеф државе је овлашћен да када се „разлабава карике“ у органском споју влада-парламентарна већина, у смислу њиховог разумевања и потпоре, понуди модалитете за решавање криза и успостављање поновног уважавања и сарадње.

¹⁴¹⁹ За време председничких мандата Слободана Милошевића, критике на његов рачун биле су усмерене и на кумулацију две функције у његовој личности – шефа државе и председника владајуће Социјалистичке партије Србије. Међутим и критике треба да буду у потпуности објективне. Слободан Милошевић је у делу своје председничке владавине имао стила, аутор ових редова је то дужан да истакне, како око читаоца не би мислило да је овом раду присутна искључиво критика првог српског председника. Наиме у периоду који је нешто дужи од годину дана Борисав Јовић, бивши председник Председништва СФРЈ, је од 1991 до 1992, био председник Социјалистичке партије Србије. Милошевић је тиме, бар формално, а доказ у времену постоји, показао да је спреман да уступи партијску власт. Касније је у владајућим круговима око председника, заједно са њим, изражено настојање да се његова функција председника на коју је ступио после Борисава Јовића, „замрзне“ тако што ће генерални секретар партије уз помоћ потпредседника њу водити. Професор Коста Чавошки је то замрзавање реаговао следећим речима: „ а потом је прихваћен став да се новим, потпуно произвољним тумачењем може отклонити изричита уставна забрана тако што ће Слободан Милошевић најпре бити изабран за председника СПС-а, а потом ће ту своју „другу јавну функцију“ једноставно замрзнути. Једино није речено у којем ће замрзивачу бити извршено то дубоко замрзавање. Тако је дрском ујурмом, достојном Луција Вителија, решен један тежак правни проблем: прво је избором Слободана Милошевића за председника СПС-а повређен Устав, а потом је та повреда отклоњена дубоким замрзавањем.“ – К., Čavoški, *Ustav kao jemstvo slobode*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Filip Višnjić, Beograd, 1995, str. 141. Међутим треба бити, доследан истини и приметити да идентичне па и оштрије критике могу бити упућене Борису Тадићу, јер овај председник у току своја два мандата, нити је замрзавао, нити је

институцији председника Републике изражава државно јединство, и поред околности да функција председника политичке странке није јавна функција на основу члана 2 став 1 Закона о спречавању сукоба интереса, ипак супротно је духу Устава, да председник државе буде уједно и председник одређене политичке партије. Са таквом праксом некумулирања највише партијске функције и функције шефа државе требало је да се започне моментом ступања на функцију шефа државе, када је изабран први председник Србије на основу Устава из 1990. године. На жалост, та негативна пракса трајала је пуне двадесет две године и тек са избором на функцију шефа државе, садашњи председник Томислав Николић, прекинуо је ту негативну и недемократску традицију. Остаје нам нада и вера у политичку одмереност и поштовање духа Устава и будућих председника Србије¹⁴²⁰, да наставе са оваквом новом праксом, коју је започео својим мандатом Томислав Николић. Политичка странка је само део целине па била и изразито доминантна у политичком систему у односу на друге партије, а председник оличава целину и није у духу демократске уставности, да буде на челу странке па била она изразито јака с обзиром да у политичком плурализму који је такође уставна категорија по Уставу Србије, егзистирају и друге политичке опције. Не може се од председника у медијаторским процесима између политичких странака очекивати да буде непристрасан, ако је председник једне а може бити често и водећа странка у друштву. Нespoјивост функције шефа државе са челном функцијом у странци, ако га посматрамо као модераторну власт је израз старог начела, да се не може бити судија у сопственој ствари. Непосредан избор председника на изборима је исти као и избор народних представника (народни посланици), па за правну последицу има у српском уставном систему да ужива имунитет као народни посланици. С обзиром да је председник инокосни орган, о његовом имунитету мора да одлучује друго тело исте легитимности као и његова функција, а то је Народна скупштина. Наиме, легислатива већином гласова свих народних посланика одлучује о имунитету председника Републике.

неком од партијских угледника бар за неко време као Милошевић, препуштао вршење функције председника странке.

¹⁴²⁰ Срђан Ђорђевић сматра да ће тек „будућа пракса понашања шефова држава у Србији показати да ли је оставка Томислава Николића на партијски ангажман усамљен случај или преседан из ког ће настати уставно правило. Уколико дође до ове друге могућности, то би онда могао представљати пример формирања уставног обичаја са интересантним садржајем. Наравно, оставка Томислава Николића није противуствано понашање шефа државе, већ баца ново светло на право значење одредбе чл. 115. Устава. По досадашњем схватању овог правила у односу према партијској функцији, ова уставна одредба садржи овлашћујућу диспозицију алтернативног типа.“ Тако овај писац сматра, да одредба члана 115. Устава „садржи диспозицију исказану забрањујућим типом језичког исказа уз одсуство права на алтернативу субјекта коме је правило упућено. Својим понашањем, Томислав Николић је очигледно схватио значење односне уставне норме на начин који је, уставно зрелији. Треба истаћи да је принцип инкомпатибилитета функције шефа државе последица потребе за аутономијом државе у односу на политичку партију у мери онемогућавања да држава постане партијска, а државни апарат – партијски апарат. У случају званом „Србија“ дешава се сасвим обратна ситуација која је једним делом рецидив прошлих, једнопартијских времена. Уставном одредбом чл. 115 нормира се питање инкомпатибилитета функције шефа државе са обављањем неке друге функције јавног карактера или неке професионалне делатности. Њена основна сврха је спречавање злоупотребе председничког положаја на основу могућег утицаја на неку другу јавну функцију, значајну за државно-политички живот Републике. Истовремено, тиме се обезбеђује и кредибилитет независности институције шефа државе у односу на друге органе и организације.“ - С., Ђорђевић, *Инкомпатибилитет функције председника Републике Србије од 2012. године*, Гласник права, Год. III, бр.1/2012, стр.53

VI .6.2. Избор и мандат председника Републике

Председник Републике бира се на основу општег и једнаког изборног права на слободним и непосредним изборима, тајним и личним гласањем.¹⁴²¹ Председник Народне скупштине расписује изборе за председника Републике. Акт којим се расписује председнички избори је одлука и она се објављује у Службеном гласнику Републике Србије, 90 дана пре истека мандата председника Републике тако да се избори окончају 60 дана од дана расписивања. С обзиром да Устав прописује као могућност да се мандат председника Републике продужи због ратног или ванредног стања уколико мандат председнику истекне у току трајања тих ванредних околности, избори за председника расписане се тако да се одрже најкасније три месеца од дана када престане ратно или ванредно стање. Регулисана је такође ситуација престанка мандата председника Републике пре времена на које је изабран. Тада се избори расписују и морају се одржати најкасније три месеца од дана када је председнику Републике престао мандат. Укупно трајање изборних радњи је регулисано тако да од дана расписивања избора до дана гласања не може протећи мање од 30 ни више од 60 дана. Председник Народне скупштине у одлуци о расписивању одређује дан гласања за председника Републике и дан када почињу да теку рокови везани за спровођење изборних радњи. У Србији за разлику, од на пример Велике Британије у којој се парламентарни избори одржавају традиционално четвртком или Сједињених Америчких Држава где се председнички избори одржавају првог уторка у новембру месецу, дан гласања не предвиђа се тако фиксно али је обавезно да буде заказан у нерадан дан, тј. суботу или недељу. Идентични су органи који спроводе изборе за председника Републике и изборе за народне посланике. Сваки грађанин који има бирачко право дакле, пунолетни и пословно способан држављанин Републике Србије, може да буде кандидат за председника Републике. Док за избор судија Уставног суда постоји старосни цензус, за кандидата за председника Републике тај старосни цензус не постоји (сем општих услова за пасивно бирачко право). Као овлашћени предлагачи кандидата за председника Републике појављују се: политичка странка, регистрована као таква, на дан када је одлука о расписивању избора била објављена у Службеном гласнику Републике Србије, коалиција политичких странака и група грађана.¹⁴²² Предлог кандидата за председника Републике валидан је само када га је потписима подржало најмање 10.000 бирача уз услов да су ти потписи оверени код суда. Иначе, својим потписом бирач може да подржи само једног кандидата. Републичкој изборној комисији предлог кандидата се подноси најкасније двадесет дана пре дана избора. Предлагач кандидата има могућност да повуче предлог, до дана утврђивања листе кандидата за председника Републике. Писмено може одустати и сам кандидат од кандидатуре до дана утврђивања кандидата за председника Републике. Републичка изборна комисија утврђује листу кандидата за избор председника Републике, најкасније петнаест дана пре одржавања избора и објављује дан по утврђивању листе.¹⁴²³ Кандидат који је добио већину гласова бирача који су гласали без

¹⁴²¹ Члан 1 став 1. Закона о избору председника Републике („Службени гласник, РС“, бр.111/2007 и 104/2009)

¹⁴²² Групу грађана писменим споразумом оснива најмање 10 бирача чији потписи морају бити оверени код суда, а сама група грађана не мора имати назив.

¹⁴²³ Листа за избор кандидата за председника Републике садржи име и презиме кандидата и назив предлагача кандидата или назнаку да је кандидата предложила група грађана, у случају да група грађана нема назив, редни број кандидата на листи утврђује се жребом у присуству предлагача кандидата. За председника Републике гласање се врши путем листића за избор председника. Гласачки листић неопходно је да на себи

обзира на одзив, изабран је за председника Републике Србије. У случају да ни један кандидат не добије већину гласова бирача који су гласали, што је до сада била и најчешћа ситуација (сем када је Слободан Милошевић на изборима 1990. и 1992. године изабран у првом кругу) понавља се изборни поступак у другом кругу и то се мора учинити у року од 15 дана од дана првог гласања.¹⁴²⁴ Систем балотаже примењује се у другом кругу гласања, што значи да само два кандидата која су добила највећи број гласова у првом кругу се такмиче за председничку позицију. Теоријски је замислива ситуација да у други круг буду пласирана више од два кандидата, а то је могуће ако је више њих освојило једнак број гласова као првопласирани кандидати односно као другопласирани кандидати.¹⁴²⁵ У другом кругу за председника Републике изабран је кандидат који је добио највећи број гласова. Ако би се којим случајем десило да кандидати освоје исти број гласова, гласање би се поновило. Гласање се онда може понављати све до избора председника Републике, односно до ситуације када је један кандидат бар за један глас освојио више гласова бирача од другопласираног кандидата.

Председник Републике приликом ступања на дужност пред Народном скупштином полаже заклетву а њен је текст утврђен у Уставу Републике Србије.¹⁴²⁶ Заклетва нема правну снагу, она није текст Устава као правног акта, без обзира што је лоцирана у Уставу. Председник не може одговорати за непоштовање заклетве већ само за непоштовање конкретне уставне норме. Заклетва је текст, која председника само морално обавезује да ће своју дужност вршити у границама Устава односно да ће га поштовати. Мандат председника Републике траје пет година, а почиње да тече од момента када је председник положио заклетву у законодавном телу. Када Народна скупштина није у редовном заседању или ако јој је престао мандат, онда се она састаје да би председнику Републике било омогућено да пред њом положи заклетву. Нико не може више од два пута бити изабран за председника Републике „без обзира на то колико су му трајали први и други мандат.“¹⁴²⁷ Закон о председнику Републике разрешио је дилему о егзистенцији две уставне одредбе које су у међусобној колизији. Та противречност може настати ако се норма Устава која каже да нико не може више од два пута да буде биран за председника Републике, доведе у конекцију са нормом да мандат председника Републике траје пет година. Норма о могућности поновљеног избора за председника Републике, не

има назнаку да се њиме гласа за председника Републике, редни број кандидата који је утврђен на листи кандидата за председника Републике, име и презиме кандидата и назив предлагача кандидата, односно назнаку да је предлагач група грађана уколико она није именована, као и објашњење да се гласа само за једног кандидата тако што се заокружи редни број испред имена и презимена кандидата. Изборно финале је у ствари проглашавање коначних резултата избора од стране Републичке изборне комисије и то се објављује у Службеном гласнику у року од 96 часова од затварања бирачких места. Привремени резултати избора такође објављују се од стране Републичке изборне комисије до објављивања коначних резултата избора.

¹⁴²⁴ Републичка изборна комисија одлуком одређује дан поновљеног гласања и та одлука се објављује у Службеном гласнику, као што је случај са првим изборним кругом, тако и у другом изборном кругу, гласање мора да падне у суботу или недељу

¹⁴²⁵ На поновљеном гласању гласачки листић има следећи изглед: први по редоследу је онај кандидат који је у првом кругу гласања добио највише гласова, а у случају истог броја гласова у првом кругу гласања (што је такође вероватно само теоријски замисливо), редослед кандидата утврђује се путем жреба. Теоријски су замисливи избори са три или више кандидата у другом кругу. На то указује одредба члана 20 став 2 Закона о председнику Републике: „Више од два кандидата учествује на поновљеном гласању ако их више дели прво или друго место.“

¹⁴²⁶ Видети: члан 114 став 3 Устава Републике Србије

¹⁴²⁷ Члан 12. Закона о председнику Републике („Службени гласник РС“ бр.111/07)

подразумева да су дозвољена само два узастопна мандата као што је пример у неким државама.¹⁴²⁸ С обзиром на околности ратног или ванредног стања која свакако значајно утичу на целокупни живот једне државе, потребан је континуитет у раду извршне власти и то вероватно више него у било којој другој ситуацији у државном животу. С тога се уставотворац определио за оправдано прагматично решење, да председнику мандат не може истећи док траје ратно или ванредно стање већ се он продужава *ex constitutione* односно док не истекну три месеца од када је престало да важи ратно или ванредно стање. Све надлежности председника Републике коме је мандат продужен због ратног или ванредног стања, исте су надлежностима које има у мирнодопским условима. До престанка мандата може доћи и пре истека времена на које је председник изабран када председник поднесе оставку – акт његове воље и разрешењем – акт против његове воље. Председник Републике овлашћен је да поднесе писану оставку и њу упућује, односно доставља председнику Народне скупштине. Када оставка пристигне у Народну скупштину престао је мандат председника Републике. Народна скупштина није орган који је изабрао председника Републике, већ су то бирачи на непосредним изборима па узимајући ту чињеницу у обзир није потребно да легислатива констатује подношење оставке. Председник Републике је дужан да обавести јавност о томе да је поднео оставку и при том да је образложи. Оставка може да буде поднесена и у периоду када је мандат председнику продужен. Србија нема институцију потпредседника Републике што је иначе редак случај у парламентарним или полупредседничким системима.¹⁴²⁹ У Србији председник Народне скупштине замењује председника, који је поднео оставку или је спречен да даље обавља функцију само *pro tempore* односно то стање замењивања може да траје најдуже три месеца. Ово је ново решење у српском Уставу, односно реч је о другачијем временском интервалу који је ограничен у односу на решење Устава Србије од 1990. године, када није било предвиђено колико дуго председник Народне скупштине може да замењује председника, односно врши део послова из надлежности шефа државе који је поднео оставку или му је мандат престао из неких других разлога. Тако је забележен поприлично недемократичан случај у политичкој пракси Србије за време важења Устава од 1990. године када је председница Народне скупштине Наташа Мићић, замењивала председника Републике у периоду дужим од годину дана,¹⁴³⁰ прогласивши чак

¹⁴²⁸ Док се у Србији председник бира непосредно у Савезној Републици Немачкој, председника бира Савезна скупштина (састављена од чланова Бундестага и једнаког броја чланова, изабраних од представничких тела савезних покрајна изабраних по пропорционалном систему). Међутим занимљивија је разлика што у Србији председник који је вршио један мандат, па не буде изабран као председнички кандидат на следећим узастопним председничким изборима, има право на поновно кандидовање на новим изборима. С друге стране немачки председник има право на још један, али само узастопан мандат. Дакле ако немачки председник по истеку првог петогодишњег мандата, не би био изабран од стране Савезне скупштине не би могао да се на неким наредним изборима поново кандидује. У досадашњој пракси то се у Немачкој није десило, јер су се поједини председници, Хајнеман (Heinemann), Шил (Scheel) и Карстенс (Carstens) одустали од поновног кандидовања.

¹⁴²⁹ Изузетак од тог случаја од европских земаља је Бугарска која има институцију потпредседника Републике и који ступа на дужност председника коме је престао мандат или је спречен да обавља функцију. Специфична је Босна и Херцеговина која на нивоу ентитета има поред председника који се налазе на челу Републике Српске и који се бира непосредно и 2 потпредседника који се бирају на исти начин, односно Федерације БиХ и два потпредседника који се као и председник Федерације БиХ бирају од стране Парламента Федерације.

¹⁴³⁰ За део лаичке јавности могло би да звучи као истинито с обзиром да то и јесте била фактичка ситуација и да је Србија имала на неки начин прву жену председника с обзиром да замењивање изабраног председника на тако дуг период у упоредној политичкој пракси није чест случај. Правно, она је свакако била један од

и ванредно стање што је за сада први и једини случај у политичкој историји Србије и на основу Устава из 1990. године и Митровданског устава из 2006. године. Приликом замењивања председника Републике председник Народне скупштине има ужи опсег председничких овлашћења у поређењу са изабраним шефом државе. Док замењује председника Републике, први човек Народне скупштине на основу Закона о председнику Републике има неколико овлашћења: 1. представља Републику Србију у земљи и иностранству 2. прима опозивна и акредитивна писма страних дипломатских представника 3. расписује изборе за Народну скупштину 4. предлаже кандидата за председника Владе 5. обавља надлежности у сфери одбране Републике Србије 6. командује војском Србије. Дакле, међу правима која председник скупштине као шеф државе *pro tempore*, није у могућности да врши појављују се: 1. коришћење права одложног законодавног вета 2. сем кандидата за председника Владе није овлашћен да Народној скупштини предлаже носиоце других функција 3. постављање и опозивање указом амбасадора Републике Србије 4. непостојање овлашћења да даје помиловања 5. немогућност да распусти Народну скупштину. Међутим, у свим случајевима који представљају уставну дужност председника Републике, дужан је да распусти Народну скупштину и да указом прогласи закон изгласан у Народној скупштини. Председник Народне скупштине није овлашћен да обавља у пуном капацитету ни уставна овлашћења која се тичу ратног и ванредног стања, поготово ни због тога јер су заменик председника Републике и председник скупштине у таквој ситуацији једна личност. Међутим, сматрамо да то није добро решење или такво схватање, с обзиром да у ратном или ванредном стању држава мора имати неког на челу, а у овом случају то је заменик председника Републике, односно председник Народне скупштине. То би била једина ситуација када би мере одступања од људских права у ванредном стању прописивали само председник Народне скупштине и председник Владе с обзиром да трећег потписника нема, а то је изабрани шеф државе. Околности у којима се држава налази у ванредном стању нису такве да захтевају стриктно придржавање Устава, јер би то могло да доведе до много тежих последица по државу него што је евентуално непоступање по духу Устава. Дух сваког устава тражи да у интересу спасења већих вредности се (поготову у стањима нужде ако је неопходно) жртвују мање вредности.

VI .6.3. Надлежности и акти председника Републике

Највећи број овлашћења шефа државе у Републици Србији су такозване класичне надлежности. Један део надлежности у вези је са његовом улогом медијатора односно посредника на релацији Народна скупштина - Влада. И следећи, сет надлежности које председник има, остварује их несамоствално односно врши их са председником Народне скупштине и председником Владе, и оне су својствене за нередовне прилике у земљи. У таквим ситуацијама примарна надлежност је надлежност Народне скупштине, а као супсидијарна се јавља надлежност председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе само кад легислатура није у могућности да се састане. То је већ поменуто, а ради се о доношењу одлуке о проглашењу ратног стања и одлуке о проглашењу ванредног стања, као и о утврђивању мера одступања од Уставом Републике

вршиоца дужности председника Републике која је ту функцију вршила вероватно најдуже, или је била у врху оних вршиоца дужности који су функцију председника Републике замењујући га вршили непримерено дуго у историји светске уставности.

Србије зајемчених људских и мањинских права у време ратног стања, односно супотпису председника Републике на уредбу Владе којом ова утврђује мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права у време ванредног стања. „Дакле за прописивање мера којима се смањује обим људских и мањинских права, Уставом се захтева да Влади уредба којом се уређују питања из ове материје, буду праћена супотписом шефа државе, чиме се врши иновирање текста позитивног уставног писма у Републици Србији, јер до сада нисмо били у прилици да се у режиму предходног уставног периода сусретнемо са термином „супотпис“ председника Републике, те нам остаје да у њему откривамо специфичан вид сагласности коју председник Републике даје на овај посебан вид Владиног акта. Без обзира што је уставотворац очигледно избегао изричиту употребу препознатљивог израза „премапотпис“ којим би се несумњиво означила предходна сагласност шефа државе на одлуку Владе о доношењу Уредбе, ипак остаје утисак да таква уредба не може производити своје уставно-правне последице, уколико се са њом није сагласио и председник Републике. Да би он ставио свој потпис поред, упоредо, до, потписа лица овлашћеног испред Владе да потписом потврди Владиноу вољу, свакако је неопходно да буде предходно упознат са њом. Јер и његов „супотпис“ је акт изражавања воље да подржи вољу Владе. Таква Уредба није непосредна последица воље шефа државе, јер је она настала као резултат оригинерног творења Владе, проистеклог из уставног овлашћења. Али, саглашавањем са Владином Уредбом, шеф државе је у прилици да остварује и своју уставну улогу у ванредном стању. Влада јесте главни промотер државног активизма у правцу ефикасног отклањања узрока и последица ванредног стања, с тим што се сходно Устав, институција шефа државе на специјалан начин активира. Шефа државе уставотворац не планира да држи по страни, на маргинама државног живота док траје ванредно стање, баш напротив, али у мери која неће њему обезбедити доминантну превласт. Евидентна је тежња уставотворца да уравнотежи извршну и законодавну власт креирајући решење везаности, условљености и сарадње централних институција, посебно онда када је држава у опасности.“¹⁴³¹

Надлежности шефа државе које су својствене класичном шефу државе из парламентарног система су: 1. председник Републике Србије представља државу у земљи и иностранству – поред Владе и министра спољних послова, он је један од органа за одржавање међународних односа 2. законе проглашава указом 3. у складу са Уставом и законом, Народној скупштини предлаже носиоце функција¹⁴³² 4. на основу предлога Владе председник је овлашћен да поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије 5. прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника 6. даје помиловања 7. даје одликовања¹⁴³³ 8. у складу са законом командује Војском Србије и поставља односно унапређује и разрешава официре Републике Србије, и на тај начин остварује се супремација цивилне власти над војном силом. Врховно заповедништво над

¹⁴³¹ С., Ђорђевић, *О Митровданском уставу*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2009, стр.96-97

¹⁴³² У теорији је примећено да су „кадровске надлежности председника Републике скромне и састоје се углавном, од предлагања функционера Народној скупштини ... Председник Србије нема надлежности којима би утицао на рад Владе. По Уставу његове ингеренције, почињу и завршавају се предлагањем кандидата за председника Владе.“ – С., Орловић, *Уставни положај председника Мађарске и председника Србије*, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013, стр. 570

¹⁴³³ У Уставу се наводи да председник (у једној истој реченици, члана 112 став 1 тачка 7) даје помиловања и одликовања. Овим лошим редакцијским или боље речено нормативним решењем фузионишу се потпуно различити послови. Помиловање и одликовања нису блиски институти.

војском је по нашем мишљењу једна од најважнијих функција¹⁴³⁴ председника Републике. Председник не може ту функцију у ратном стању (као по финском уставном решењу из 1919) да пренесе на друго лице, али то не може да учини ни у мирнодопском стању (као по Уставу Финске из 2000). Председник Републике као медијатор у односима између законодавне и извршне власти овлашћен је да : 1. предложи Народној скупштини мандатара за састав Владе пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа 2. има право одлажућег законодавног вета – дакле право да Народној скупштини на поновно одлучивање врати већ изгласани закон 3. распусти Народну скупштину на предлог Владе.

Парламентарни систем карактерише право шефа државе у предлагању кандидата за председника владе. Разлике између парламентарних система постоје у карактеру овог права. У парламентарној монархији¹⁴³⁵ и републици у којој је избор председника републике овлашћење парламента, право шефа државе да предложи мандатара, формалног је карактера. Ово право значајније је у парламентарном и полупредседничком систему када се шеф државе бира непосредним путем. Ако је шеф државе изабран директним народним избором, са предходном функцијом лидера партије или њеног функционера или члана политичке организације (покрет, партија, коалиција, па и невладине организације) која га је номинувала за инокосну функцију у извршној власти, он ће засигурно играти активнију улогу у предлагању мандатара, поготово ако партија чији је члан (или је то био до избора на председничку функцију) односно водећи челник (или вођа) има значајни или већински удео у парламентарној већини или сама има ту већину. У овом последњем случају председник за премијера именује личност из своје партије. Слово Митровданског Устава је углавном јасно: председник мандатара предлаже, „пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа.“¹⁴³⁶ Председник Републике је одредбом Устава из 1990., имао обавезу да саслуша мишљење само скупштинске већине, „политичка мањина се ставља у други „резервни“ план. Ова уставна одредба не искључује могућност консултовања председника са свим политичким групацијама у Скупштини, с тим да сам појам „парламентарна већина“ у овом случају може да буде непознаница – најбројнија политичка партија, или коалиција, или посланичка група. Устав од 2006. коригује ову одредбу обавезујући председника Републике да саслуша мишљење представника изабраних изборних листа (појам „изабраних“ може се различито језички тумачити – да ли

¹⁴³⁴ Председник Републике има придодато овлашћење на основу Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије из 2007. године. Тако на основу члана 9 став 2 Закона, шеф државе је првоовлашћен, да председава Саветом за Националну безбедност. Ово председавање значајно је, јер сам Савет за националну безбедност као „тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности“ има широку палету важних надлежности којима се суштински остварује безбедносна функција српске државе. Овај савет се стара о националној безбедности тако што разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности. Савет за Националну безбедност је тело персонално повезано за бицефалном егзекутивом у Србији. Наиме председник Владе Србије се појављује као заменик председавајућег Савета у случају одсутности шефа државе. Међутим мана је Закона што наводи да само председник може да сазове седницу Савета. Требало је за то овластити и председника Владе, ако је председник спречен да сазове седницу Савета. Ипак да председник Владе не би био у подређеном положају наспрам шефа државе у осетљивој материји безбедносних питања, предвиђено је да предлог седница дневног реда, заједно утврђују премијер и председник Републике.

¹⁴³⁵ У Шведској по Уставу из 1975. године и овако церемонијална овлашћења монарха су још више редукована па је „чак и функција да селекционира новог премијера која му је раније припадала прешла на Председника парламента.“ – V., Vasović, *Savremene demokratije II*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str.283

¹⁴³⁶ Члан 127 став 1 Устава Републике Србије

су то листе које су након избора добиле место у парламенту, или су у питању листе које „изабере“ – одабере председник приликом консултација о избору владе?).¹⁴³⁷ У понуђеним опцијама да ли је председник у обавези да разговара са представницима свих изабраних листа или изабраним од стране њега-листе са којим је он одлучио да обави разговоре, најновија политичка пракса нам указује да је актуелни председник приликом формирања последње Владе 2014. године разговарао са представницима свих листа изабраних на парламентарним изборима, а не по својој вољи односно избором појединих листа. На послетку ваља приметити да је актуелни председник у консултацијама у вези са саставом Владе поступио у складу са нормом Закона о председнику Републике у којој се наводи да је „председник Републике дужан да Народној скупштини предложи кандидата за председника Владе који може да обезбеди избор Владе.“¹⁴³⁸ Супротно поступање шефа државе и одређивање мандатара, за кога зна да не може да пружи доказе да има довољан број посланика за формирање владине већине, пример је кршења како Устава тако и закона.

Право одлажућег вета (који је један инструмент шефа државе у законодавном поступку) повезано је са председниковим овлашћењем да законе проглашава указом. Председник је у уставној обавези у року не дужем од петнаест дана од дана изгласавања закона, односно ако је закон донесен по хитном поступку, најкасније у року од седам дана донесе указ о проглашењу закона или да закон, врати Народној скупштини уз писмено образложење на поновно одлучивање.¹⁴³⁹ У теорији се наводи да оваква врста вета значи „да у законодавству председник Републике располаже правом суспензивног вета које је јаче од некадашњег простог враћања закона Народној скупштини на поновно гласање. Ако жели да поново гласа о закону, Народна скупштина га мора изгласати већином од укупног броја посланика.“¹⁴⁴⁰ После поновне одлуке скупштине о закону односно његовог усвајања председник је у обавези да усвојени закон неvezано да ли је усвојен у истоветном тексту или није, указом прогласи. Други високи функционер у овом случају први човек Народне скупштине, је овлашћен да донесе указ о проглашењу закона, уколико председник у Уставом предвиђеном року не поступи по својој обавези односно не донесе указ. Иначе закон се враћа у целини, а не поједине његове одредбе. Председник закон може да врати „ако сматра да закон није сагласан са Уставом или да је у супротности с потврђеним међународним уговорима или опште прихваћеним правилима међународног права или да при доношењу закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући начин.“¹⁴⁴¹ Из ове одредбе закона произилази да је председник овлашћен да приликом непотписивања закона (недоношења указа о проглашењу закона) улази како у оцену целисходности, дакле да се руководи политичким критеријумима, односно да улази у оцену уставности тј. да се руководи правним мерилима. Овакво решење Закона о председнику Републике, није у складу са њему додељеним задатком у оквиру уставног система, јер није шеф државе овлашћен да оцењује материјалну или формалну уставност једног закона, то је улога

¹⁴³⁷ С., Орловић, *Начело поделе власти у уставном систему Србије*, Правни факултет у Београду, Београд, 2008, стр.147

¹⁴³⁸ Члан 18 став 2 Закона о председнику Републике

¹⁴³⁹ Уставно право суспензивног вета, председник Републике, Томислав Николић је први пут после избора 2012., искористио у лето 2015. године враћајући Народној скупштини, на поновни претрес Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Србије.

¹⁴⁴⁰ Д., Стојановић, *Уставно право*, Свен, Ниш, 2013, стр. 391

¹⁴⁴¹ Члан 19 став 1 Закона о председнику Републике

Уставног суда. Једино оправдано враћање закона у поновну скупштинску процедуру, с обзиром да није донет указ о проглашењу је из разлога целисходности. Председник ипак има утицаја на коначну правну судбину закона, јер Народна скупштина може да одлучи да о закону који јој је вратио на одлучивање шеф државе, не гласа, односно да од таквог закона одустане. Председник је Уставом овлашћен да користи право дисолуције, али распуштање Народне скупштине није његово самостално право. То право је подељено између председника Републике и Владе. Чак је коректније рећи, да се овде ради о уставној дужности председника Републике, да распусти Народну скупштину у оним ситуацијама које су Уставом предвиђене. Председник тада констатује постојање чињеница које су правно релеватне и које доводе до распуштања Народне скупштине. Акт председника Републике о распуштању законодавног тела, деклараторног је карактера. Председник је овлашћен да распусти Народну скупштину, на образложени предлог Владе уз одређена ограничења. Народна скупштина не може да буде распуштена, уколико је њој поднесен предлог да се Влади изгласа неповерење или ако је Влада поставила питање свог поверења, односно ако Народна скупштина није прихватила Влади одговор на интерпелацију. Дакле, Влади су везане руке у поменуте три ситуације, када не може да поднесе предлог за распуштање скупштине, јер би то била својеврсна злоупотреба у циљу политичког спасавања Владе, да јој је у предвиђеним ситуацијама дозвољено да упути председнику Републике предлог да се Народно представништво распусти. У осталим ситуацијама које нису унапред Уставом предвиђене, Влада сходно својој политичкој процени може да упути предлог председнику Републике за распуштање Народне скупштине уз обавезу, да разлоге који су је нагнали образложи. Међутим, то не значи да ће скупштина и бити распуштена, јер да би се тај чин десио, потребна је подударност воља председника Републике и ефективног дела егзекутиве – Владе. Политички је извесније распуштање скупштине, у ситуацији када су Влада и председник Републике из истог политичког тора. Мање је вероватно, да ће председник распустити скупштину уколико је супротне политичке опције од већине или евентуално мањине која представља Владу. Наравно да није искључена ситуација, да и када су ови органи супротних политичких опција а дође до поклапања њихове политичке процене да скупштину треба распустити, што ће се онда правно уобличити у указ о распуштању легислативе. Председник када прими образложени предлог Владе да распусти Народну скупштину обавезан је да у року од 72 сата од пријема предлога, донесе указ о распуштању Народне скупштине, а ако се не слаже са предлогом Владе обавести Владу и јавност о томе да не прихвата предлог за распуштање. „Прописивање рока у коме је председник Републике дужан да одлучи о предлогу Владе онемогућава председника Републике да због своје неодлучности или опструкције држи Народну скупштину и Владу у неизвестности да ли ће им престати мандат.“¹⁴⁴² Указ о распуштању скупштине је по својој правној природи појединачни дискрециони акт, односно такозвани политички акт. Акт такве природе, не може да буде предмет оцене уставности пред Уставним судом. Међутим, ако председник није поштовао Уставом прописане услове за распуштање Народне скупштине, он може бити разрешен због повреде Устава, јер ту је реч о непоштовању уставних норми. Уставна обавеза председника Републике да распусти Народну скупштину јавља се у четири ситуације: 1. ако Народна скупштина у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу 2. ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења

¹⁴⁴² П., Јовановић, *Уставно – правни положај председника Републике Србије у компаративној перспективи*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2007, стр.131

3. ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од неизгласавања поверења Влади 4. ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе. Председник Републике у ситуацији када је распустио Народну скупштину, има уставну дужност да распише изборе за народне посланике, тако што ће се ти избори окончати најкасније у року од 60 дана од дана расписивања. Шта је са скупштином која је распуштена, какава је њена правна судбина, да ли она како би то рекао Слободан Јовановић, више не постоји, или до избора нове Народне скупштине стара наставља да врши своје делатности али у смањеном обиму, односно у ограниченим надлежностима? Устав Републике Србије предвиђа, да у таквој ситуацији скупштина врши ограничене надлежности до избора новог сазива парламента. Уколико је проглашено ратно или ванредно стање, Народна скупштина састаје се без позива чак и када је распуштена. Распуштеној скупштини враћа се њена пуна надлежност у случају проглашења ратног, односно ванредног стања и та надлежност опстаје до окончања ратног или ванредног стања.

Приликом обављања послова председник Републике доноси различите правне акте.¹⁴⁴³ Акти који председник Републике доноси су укази, одлуке, правила, наредбе, наређења и евентуално други акти који се одређеним законом могу предвидети. Указом председник Републике проглашава закон, распушта Народну скупштину, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, даје одликовања и у својству врховног команданта, поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Одлука је акт којим председник Републике расписује изборе за народне посланике, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе и даје помиловања. Такође одлуком председник решава питања из организације његове службе. Тако председник одлуком именује генералног секретара председника Републике, шефа кабинета председника Републике, саветнике председника Републике и друге функционере у генералном секретаријату председника Републике.¹⁴⁴⁴ Најшира лепеза правних аката који се доносе од стране председника Републике су у области одбране, а реч је о одлукама, правилима, наредбама, наређењима и другим правним актима одређеним законом.¹⁴⁴⁵

VI .6.4.. Одговорност и разрешење председника Републике Србије

Одговорност председника Републике важно је питање целокупне конструкције сваке републиканске уставне грађевине, па тако и српске „подигнуте“ 2006. године. Председникова уставноправна одговорност не може бити под знаком питања, имајући у виду да се са позиције државног поглавара, могу починити разнолике и најтеже повреде права. С обзиром да за акте председника Републике одговарају својим премапотписом министри, премијер или Влада, у начелу шеф државе у парламентарном систему али и појединим полупредседничким режимима, политички није одговоран. У домену

¹⁴⁴³ Опредељивање о којим актима је реч извршено је из правних и прагматичних разлога а у циљу да би против тих аката била прописана правна средства за њихову уставносудску и законску контролу.

¹⁴⁴⁴ Одлука је иначе типичан акт председника Републике којом одлучује и о оним питањима за која није предвиђено да се доноси други правни акти.

¹⁴⁴⁵ Закон о председнику Републике (члан 25) одређује који се укази и одлуке председника Републике објављују у Службеном гласнику Републике Србије. Објављивање правних аката председника Републике у „Службеном војном листу“ уређује се посебним прописом.

политичке одговорности то је особина и председничког система.¹⁴⁴⁶ Установа премапотписа није предвиђена као категорија важећег српског Устава.¹⁴⁴⁷ Међутим, Устав Републике Србије регулише правнополитичку санкцију а то је – разрешење шефа државе. Председник може бити разрешен, уколико је повредио Устав у вршењу службене дужности. Концепција одговорности председника Републике у нашем уставном систему има елементе политичке одговорности. Они се огледају у чињеници да председник одговара легислативи, која се руководи политичким мерилима у свом одлучивању, али да би председник био разрешен, потребно је претходно утврдити повреду Устава од стране Уставног суда који установљава не политички штетно или нецелисходно деловање шефа државе, већ се искључиво ограничава на правну страну вршења функције председника Републике од стране његовог носиоца. Поступак разрешења председника Републике уведен Уставом од 2006. године конципиран је као правнополитичка одговорност шефа државе.¹⁴⁴⁸ Разрешење председника регулисано је једном одредбом Устава – чланом 118. Поступак за разрешење може да покрене Народна скупштина на предлог најмање једне трећине народних посланика.¹⁴⁴⁹ Поступак за разрешење покреће се већином гласова свих народних посланика. Једино због повреде Устава може да се спроведе разрешење и то одлуком Народне скупштине уз квалификовану већину, која је за смену председника и која износи две трећине укупног броја народних посланика. Уставни суд је дужан да по покренутом поступку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о постојању повреде Устава.¹⁴⁵⁰ Пословником Народне скупштине из 2010. године као један од поступака које законодавно тело спроводи предвиђен је и Поступак за разрешење председника Републике (члан 234-236). Дакле већ у Уставу поменута најмање трећина посланика и на основу члана 234 став 1 парламентарног Пословника може председнику Народне скупштине поднети предлог да се на дневни ред седнице стави питање покретања поступка за разрешење председника Републике, уз писано образложење због чега сматрају да је председник Републике повредио Устав. Предлог за разрешење, народним посланицима и председнику Републике доставља се од стране председника Народне скупштине. Пословником је регулисано у ком року легислатива одлучује о предлогу за

¹⁴⁴⁶ „Принцип политичке неодговорности својствен је подели власти, која је најдоследније спроведена у варијанти председничке владе. Равноправност и независност носилаца законодавне и извршне власти били би битно нарушени уколико би егзекутива политички одговарала пред легислативом ... Мешовити парламентарно-председнички систем одступа од класичног парламентаризма и приближава се америчком президентјализму. Шеф државе је политички неодговоран, али зато бицефално организована егзекутива дозвољава да њен други елемент, влада, буде политички одговорна пред парламентом за разлику од председничке владе ... Једно од основних обележја „чистог“ парламентарног система јесте политичка неодговорност председника републике. Председник републике, лишен моћи политичког утицаја, своје акте доноси уз обавезан премапотпис чланова владе. На тај начин влада преузима политичку одговорност за егзекутиву у целини.“ – И., Пејић, *Политичка одговорност председника републике*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XXXVI-XXXVII, Ниш, 1996-1997, стр.157,160,163

¹⁴⁴⁷ Више о томе: М., Stefanovski, *Nepostojanje ministarskog premapotpisa u Ustavu Srbije od 2006. godine*, u: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije: Zbornik radova, Knjiga 1*, (urednik, S., Lilić), Pravni fakultet u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2011, str. 67-85

¹⁴⁴⁸ Д., Стојановић, *op cit.* стр. 396

¹⁴⁴⁹ Члан 118 став 2 Устава Србије; Иначе политичка пракса појединих земаља које предвиђају опозив председника Републике сведочи да овакав поступак (са сличним решењима као у српском праву) фактички иницира Влада која има контролу над парламентарном већином. Пример тога је случај конфликтне кохабитације у Румунији између председника Трајана Басескуа и премијера Виктора Понте, када је парламентарна већина која је подржавала Владу и премијера покренула поступак за опозив шефа државе.

¹⁴⁵⁰ Члан 118 став 3 Устава Србије

разрешење. Наиме о том предлогу на седници Народне скупштине (која се мора заказати за ту прилику) се одлучује најраније 15, а најкасније 60 дана од дана његовог подношења. На седницу Народне скупштине, на чијем је дневном реду Предлог за разрешење државног поглавара, позива се и шеф државе са правом да узме учешће у претресу. Надлежни одбор разматра разлоге за покретање поступка за разрешење председника Републике, наведене у образложењу предлога. О томе надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини. Одлуку Народне скупштине којом се усваја захтев да се на дневни ред њене седнице стави предлог за покретање поступка за разрешење председника Републике, заједно са предлогом за покретање поступка за разрешење председника Републике, председник Народне скупштине одмах доставља Уставном суду. „Када председник Народне скупштине прими одлуку Уставног суда да је председник Републике повредио Устав, одмах је доставља народним посланицима и сазива седницу Народне скупштине, ради одлучивања о разрешењу председника Републике, најкасније у року од 15 дана од дана пријема одлуке. Пре приступања гласању о разрешењу председника Републике, Народна скупштина одлучује да ли ће гласати тајно или јавно. Ако Народна скупштина одлучи да се гласа јавно, глас се прозивком. О разрешењу председника Републике, Народна скупштина одлучује без претреса. Председник Републике је разрешен ако је за разрешење гласало најмање две трећине народних посланика.“¹⁴⁵¹ „Тиме је позиција председника Републике учињена стабилнијом према Влади јер не зависи искључиво од нахођења тренутно парламентарне већине макар то била квалификована већина.“¹⁴⁵² Пословником је предвиђена и ситуација када је Уставни суд утврдио да се председник није огрешио о конкретне норме основног закона Србије. И када такву одлуку прими председник Народне скупштине, обавеза је иста – одлука да председник Републике није повредио Устав као и у случају када га је повредио (по мишљењу Уставног суда) доставља се народним посланицима и председнику. Од момента усвајања важећег Устава, није било подношења предлога нити покретања поступка за разрешење државног поглавара. „У парламентарно-политичкој пракси се појавио један покушај без озбиљног формално-правног утемељења“. Тако је посланичка група Социјалдемократске странке (чији је председник, бивши председник Србије Борис Тадић), Заједно за Србију и Зелени Србије фебруара 2015., поднела захтев за покретање поступка за разрешење председника Томислава Николића због повреде Устава.¹⁴⁵³ „У уставно-процесном смислу, ова иницијатива није имала статус формално подобног предлога за покретање поступка, па је вероватно представљала политички а не уставно-правни инструмент актера који су је поднели без одговарајућег нумеричког легитимитета.“¹⁴⁵⁴ Када посланици свесно користе одређено право које по Уставу не може бити остварено због недостатка не само нумеричког легитимитета већ и легалитета, онда то говори да је посреди намерно дезавуисање стабилности институција, у овом случају ауторитета функције шефа државе. Шире посматрано, таква радња израз је непоштовања институција које учествују у поступку којим се остварује одговорност председника Републике –

¹⁴⁵¹ Члан 235 Пословника Народне скупштине Републике Србије из 2010. године

¹⁴⁵² Д., Стојановић, *op cit.* стр. 396

¹⁴⁵³ „Посланичка група СДС, Заједно за Србију и Зелени Србије предала је 18. фебруара Скупштини Србије захтев за покретање поступка за разрешење председника Николића, који су како наводе потписале све опозиционе посланичке групе.“ – www.novimagazin.rs/vesti/sds-onlajn-anketa-za-rezresenje-nikolica, приступ, 28.12.2015

¹⁴⁵⁴ S., Đorđević, D., Matić, *Ustav i procedure*, Pravni fakultet u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac, 2015, str.170

Народне скупштине и Уставног суда. Коначно, једна етапа поступка којим се остварује одговорност председника Републике одвија се пред Уставним судом. Поступак одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике, посебан је уставносудски процес, који започиње ако Уставни суд утврди да је поступак за разрешење председника Републике покренут у складу са Уставом и законом. Тада се на основу одредбе члана 93 Закона о Уставном суду, акт којим се поступак одлучивања о повреди Устава доставља на одговор председнику Републике у року који суд одреди. „После истека рока за одговор, председник Уставног суда заказаће расправу, на коју позива председника Републике и председника Народне скупштине. У поступку одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике Уставни суд је ограничен само на одлучивање о повредама одредаба Устава које су наведене у акту Народне скупштине о покретању поступка.“¹⁴⁵⁵ Одлука о обустави поступка одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике, наслања се на две посве правно-логичне ситуације које су предвиђене Законом о уставном суду. Тако ако Народна скупштина повуче акт о покретању поступка и ако у току поступка престане функција председнику Републике, поступак се обуставља. Даље вођење поступка изгубило би сврху. Последња норма која регулише уставносудски поступак одлучивања о повреди Устава од стране председника је члан 98 Закона о Уставном суду. У овој норми Закона се наводи, да одлука Уставног суда о повреди Устава од стране председника Републике има правно дејство од дана њеног достављања Народној скупштини. Какво је дејство одлуке којом је на пример Уставни суд закључио да је шеф државе повредио Устав, а скупштина га не разреши, или у супротној ситуацији, ако је Уставни суд утврдио да је председник поступао у конкретном случају и по слову и по духу Устава, а законодавно тело, односно његова квалификована већина га ипак разреши? Имајући у виду да „став Уставног суда није мериторна одлука, већ само стручно мишљење“¹⁴⁵⁶, онда се може десити да члан 98 Закона о Уставном суду, због сплета политичких околности, остане мртва норма, тј. да одлука Уставног суда нема дејство. Оправдано је у теорији наведено да онако како је замишљена одговорност шефа државе у Србији суштински је „установљено решење по коме се председник Републике лакше разрешава него што се бира, чиме се унеколико слаби његов положај у уставном систему.“¹⁴⁵⁷ Концепција одговорности председника Републике у Уставу од 2006., није најбоље решење. Бирачи гласају за шефа државе, а немају право да одлучују о његовом останку на функцији у току мандата. Орган који председника Републике није бирао – Народна скупштина, има право судије у последњем степену. Она се појављује прво у улози тужиоца, јер подиже оптужбу за смену председника због повреде Устава, а затим питање које је суштински правно да ли је председник повредио конкретну норму Устава усмерава ка органу највишег стручног ауторитета у сфери оцене уставности – Уставном суду. Уставном суду се даје и значајна и незахвална улога. Значајна је у околности што је Уставни суд овлашћен, да да своју стручну реч, да ли је шеф државе поступао *contra constitutionem* или по правном схватању овог органа те повреде није било. Међутим, мана уставног решења је што се коначно одлучивање завршава у законодавном телу. Тиме се Народна скупштина појављује као судија над уставним судијама! Одлука Уставног суда је

¹⁴⁵⁵ Члан 94 – 95 Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр.109/2007)

¹⁴⁵⁶ С., Орловић, *Владавина устава или уставног судства*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013, стр.158

¹⁴⁵⁷ Д., Симовић, у: М., Живковић, Д., Симовић, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 268

тине уметнута између одлуке скупштине да покрене поступак којим се утврђује одговорност председника и одлуке са својством коначности, која може да има за последицу смену председника или останак на дужности, чак и ако је уставносудски орган донео одлуку да је председник повредио Устав. Уставни суд је тако у свом положају деградиран, његова одлука је само мишљење које Народна скупштина не мора да уважи. Коначно тиме је у овом случају, по питању одговорности председника Републике, одредба члана 166 став 2 Устава која каже да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће, суштински мртва норма. „Стога би било логично и исправно да одлука Уставног суда обавезује Народну скупштину, у смислу да, у случају да Уставни суд утврди да је председник Републике повредио Устав, он буде разрешен од стране скупштине, или, што је по нама још боље решење, да мандат шефа државе престане по сили Устава. Међутим, Устав је утврдио да након одлуке Уставног суда о повреди Устава, Народна скупштина доноси коначну одлуку о разрешењу председника. Тако се јавља могућност да Уставни суд утврди одговорност председника за повреду Устава, а парламент га не разреши.“¹⁴⁵⁸ Из целине приказаних норми чији је предмет регулација разрешење председника Републике у Уставу Републике Србије од 2006., приметно је да је на сцени неуспео мешовити модел – комбинација аустријског уставног решења из 1920. (са значајном изменом од 1929. када је уведен непосредан избор шефа државе) о уставноправној одговорности председника Републике и америчке имплементације енглеске установе импичмента која егзистира у уставном систему почев од 1787., за чије је ваљано остваривање неопходна претпоставка постојање бикамералног законодавног тела. Одговорност председника Републике Србије треба да „буде прилагођена високом рангу онога ко јој подлеже и природи разлога одговорности“ јер се „с пиједестала те уставне институције могу извршити најтеже повреде права (повреда суверенитета и интегритета државе, суспендовање појединих људских слобода, велеиздаја и сл.)“ Имајући у виду изречено: „Чини се да је ту најпримереније решење да оптужницу квалификованом већином својих чланова подиже парламент (ако је дводоман на заједничкој седници домова), а да суди и санкцију изриче посебан државни суд, чија је стварна надлежност суђење највишим државним функционерима или, ако већ постоји, Уставни суд, који је, с обзиром на његову основну надлежност, мање прикладно решење. Како орган који суди председнику Републике због повреде Устава врши судску функцију, најпогодније решење је да то буде посебан државни суд. Ту би као инспирација могло да послужи решење из пољског Устава од 1997., који за ту сврху предвиђа посебан Државни суд (члан 145) или, ако би се суђење поверило Уставном суду, решење Устава Италије од 1948., које предвиђа да се у случају суђења председнику Републике и министрима тај суд проширује са још 16 чланова (*giudici aggregati*), које Парламент бира на заједничкој седници између грађана који испуњавају услове да буду изабрани за сенаторе (члан 135, став 5). У оба случаја поступак уставноправне одговорности председника Републике пролази кроз две фазе – парламентарну и судску.“¹⁴⁵⁹

¹⁴⁵⁸ М., Dmičić, М., Pilipović, *Uloga Ustavnog suda u postupcima optužbe protiv najviših državnih funkcionera*, NBP – žurnal za kriminalistiku i pravo, br.3/2013, str.36

¹⁴⁵⁹ Р., Марковић, *Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, у: *Два века српске уставности* (уредници, А., Фира, Р., Марковић), Српска академија наука и уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 36

VI .6.5. Влада и управа у Републици Србији

„У Републици Србији Влада има сва обележја владе из парламентарног система. Она је независан, самосталан и колегијалан уставни орган који образују министри предвођени председником ... Она је носилац извршне власти, за чије обављање, сагласно уставном начелу, по којем се уређење власти заснива на равнотежи и међусобној контроли одговара Народној скупштини.“¹⁴⁶⁰ Дакле, Влада је по свом уставном положају модификован тип парламентарне владе јер се бира у скупштини и у уставном систему постоје инструменти парламентарне контроле Владе. За разлику од претходног уставног решења из 1990. године када је Влада била мешовита, јер су чланови Владе могли да буду посланици и да задрже мандат или да не буду посланици, данас је по својим уставним карактеристикама Влада непосланичка.¹⁴⁶¹

Влада се бира после конституисања Народне скупштине, које може да уследи или после редовних односно ванредних парламентарних избора. У истом парламентарном сазиву могуће је изабрати и неки други састав Владе (јер то је реалност парламентарног политичког живота), уколико је претходној Влади мандат престао подношењем оставке или ако је Народна скупштина изгласала претходној Влади неповерење а у међувремену је формирана нова парламентарна већина (или персонално прекомпонована стара већина) која је у уставном року успела да формира Владу. Већ је напоменуто како се одвија процес кандидовања председника Владе и какав је улога председника Републике у том поступку. Треба указати да кандидат за председника Владе образлаже програм Владе и предлаже кандидате за састав Владе, будуће министре, за ту прилику, на посебно заказаној седници Народне скупштине. После експозеа мандатара следи парламентарна расправа о кандидату за председника Владе и његовом програму, као и појединим министарским односно персоналним решењима. Завршетак парламентарне расправе увод је у гласање о усвајању програма Владе, те избору председника Владе и министара. Ако већина од укупног броја народних посланика, (дакле већ више пута помињана магична цифра од 126 посланика која је била у већини изборних циклуса недостижна појединачно најјачим партијама) гласа за усвајање програма Владе, за председника и министре, Влада је добила поверење. Мана је што Устав ћути о посебној ситуацији, где није постигнута потребна већина за избор Владе. Зато је било неопходно да се оваква ситуација регулише Пословником Народне скупштине, који каже да се у том случају целокупан поступак избора Владе понавља. Влада мора бити изабрана најкасније у року од 90 дана од дана конституисања Народне скупштине. У противном, законодавно тело се распушта по сили Устава. Ово је добро решење, јер се не продужава неизвесност (политичка али и друштвена агонија) на дужи временски период, па се не оставља да на сцени буде Влада у техничком мандату већ се расписују нови избори, а на бирачима је да процене чија је кривица већа, а чија мања, зашто није формирана Влада. Краћи рок од поменутог рока од

¹⁴⁶⁰ Р., Марковић, *Уставно право – приручници за правосудни испит, Књига 1*, Београд, 2009, стр. 152

¹⁴⁶¹ Устав изричито прописије у одредби члана 126 став 1, да члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини нити посланик у скупштини аутономне покрајне, како ни одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајне или извршног органа јединице локалне самоуправе. Управо наведена одредба Устава која уводи непосланичку Владу, одступа од енглеског узора. У томе Влада Србије, Влада једне републике, по чланству њеном, је слична Влади једне друге републике – Француске V Републике. Такође Устав Србије (члан 126 став 2) упућује на законску материју којој је препуштено да уреди које су друге функције, послови или приватни интереси у сукобу са положајем члана Владе.

90 дана предвиђен је у ситуацији ако је мандат Владе престао због подношења оставке Владе или њеног председника, односно изгласавања неповерења. У таквој ситуацији одмах се покреће поступак за избор нове Владе. Рок који смо најавили као краћи, износи 30 дана у оквиру којег Народна скупштина мора изабрати Владу. Ако у том року народни представници покажу једну врсту неодговорности политичког карактера, односно не изаберу Владу председник Републике је дужан да *ex constitutione*, распусти Народну скупштину и одреди датум нових избора.

Састав Владе чине: председник Владе, један или више потпредседника и министри. Устав је посебно регулисао позицију председника Владе, уз регулисање неких најзначајнијих овлашћења односно дужности које припадају српском премијеру. Највећи број прерогатива председника Владе су самосталног карактера. Следећа самостална овлашћења премијера на основу Устава су: представљање Владе; вођство у раду Владе и усмеравање истог; старање о уједначеном политичком деловању Владе; усклађивање рада чланова Владе; подношење Народној скупштини програма Владе и предлагање избора али и разрешења министара. Као логична ситуација после разрешења министра, активира се такође самостално право председника Владе да предложи кандидата за новог министра или како Устав каже да покрене поступак за избор новог члана Владе у случају када је Народна скупштина на основу члана 130 став 5 Устава изгласала неповерење некоме од министара. Ако је министар поднео оставку, с обзиром да министри одговарају за свој рад и ресора на чијем су челу, како пред законодавним телом тако и пред председником Владе, тада премијер министарску оставку доставља Народној скупштини. На основу члана 132 Устава, председник Владе има право да поднесе оставку. Иако самостално овлашћење председника Владе у већини парламентарних система, па тако и у Србији, али и у полупредседничким системима, оставка председника значи да је и Влада у оставци.

За разлику од неких других влада односно кабинета или министарских савета, компаративно посматрано, у Србији не постоји хијерархијска структура у значају чланова Владе као што је ситуација у француском уставном систему.¹⁴⁶² Када је реч о потпредседницима Владе¹⁴⁶³ у теорији се констатује да „потпредседници Владе нису

¹⁴⁶² Наравно, у том смислу треба изузети председника Владе који је њен формални и политички кормилар. Поредњи положај председника Владе Мађарске и Владе Србије, професор Слободан Орловић између осталог указује да „премијера Владе Мађарске бира Народна скупштина већином од укупног броја посланика (најмање 194). Премијер преузима дужност даном избора, а након тога бирају се министри. Реч је о посебном типу „кабинетске владе“ у којој председник Републике именује министре на предлог премијера. Министри добијају функцију даном именовања или касније (дана одређеног у акту о именовању) чиме је Влада формирана. Иако за постављење министара није потребна сагласност парламента, сви чланови Владе полажу заклетву пред тим органом ... Из самог поступка избора види се основна карактеристика састава Владе – први министар није „први међу једнаким“ члановима Владе, већ је истакнут његов положај шефа Владе. Премијер одређује општу политику Владе, а министри самостално управљају ресорима у границама утврђене владине политике или су, пак министри без портфеља.“ Када је реч о Србији професор Орловић примећује да „Премијер не одређује самостално генералну политику Владе, као у Мађарској, већ представља и води Владу, усмерава, уједначава и усклађује њен рад и рад чланова Владе. Ни овде премијер није само „први међу једнаким“, између осталог због тога што су министри за лични рад и рад свог министарства одговорни и председнику Владе.“ - С., Орловић, *Уставни положај Владе Мађарске и Владе Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр.3/2012, стр.262

¹⁴⁶³ Влада мора имати бар једног потпредседника, јер је одредба члана 125 став 1 Устава кристално јасна, с обзиром да се у њој наводи да „Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри.“ Садејством и језичког и логичког тумачења ове уставне норме произилази да премијер односно владајућа већина може да одлучи да кабинет има како једног потпредседника, што је обавеза или више потпредседника што је могућност. Исто тако била је јасна одредба члана 100 став 1 Устава Савезне

функционално профилисани и постоје више због задовољења коалиционих кадровских аранжмана него за обављање одређене функције.¹⁴⁶⁴ Овакво размишљање не одговара потпуно истини, или боље речено датом политичком тренутку. Наиме, у Влади под председништвом Ивице Дачића (2012-2014) први потпредседник Владе Александар Вучић, био је задужен за борбу против организованог криминала и корупције и уједно за координацију свих служби безбедности.¹⁴⁶⁵ Овај пример речито говори да председник Владе може да додели веома значајну област друштвеног живота потпредседнику Владе и тиме фактички да место потпредседника Владе буде у политичком смислу скоро једнако важно, што је у поменутом случају и било, *ipso facto* као и место председника Владе. Одредба Закона о Влади да председник Владе одређује једног потпредседника Владе за првог потпредседника Владе – заменика председника Владе, који га замењује за време одсутности или спречености, са свим овлашћењима председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења Владе, била је под опсервацијом Уставног суда. „Уставни суд је утврдио својом одлуком (I Уз 231/12) да није сагласан Уставу део законске норме „заменик председника Владе“, налазећи да је тиме установљена једна институција, заменик премијера, коју Устав не предвиђа. Иначе, први потпредседник Владе помаже премијеру у вођењу и у усмеравању Владе, старању о јединству политичког деловања Владе и ускалађивању рада чланова Владе.“¹⁴⁶⁶ Министри се налазе на челу појединих ресора управе и то су министри са портфељом. Садашња Влада Републике Србије¹⁴⁶⁷ познаје и институцију два министра без портфеља, једног задуженог за

Републике Југославије: Савезну владу сачињавају председник, потпредседник и савезни министри. Та одредба задржана је и после ревизије Устава СРЈ која је извршена јула 2000. Но та одредба Устава СРЈ није доследно поштована. Тако је у теорији с обзиром на актуелни састав Савезне Владе 1995., наведено оно што је био политички фактицитет тога доба: „Савезну владу сачињавају председник, потпредседници и савезни министри, и она се образује на четири године. Савезна влада данас има 3 потпредседника и 10 министарстава (у првом сазиву су била 2 потпредседника и 17 министарстава.“ – D., Bataveljić, *Model podele vlasti u Ustavu Savezne Republike Jugoslavije*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, doktorska disertacija, Beograd, 1995, str. 234. Само на жалост, није примећено да такав политички фактицитет у коме једна канцеларска влада како је предвиђена по Уставу СРЈ може имати само једног потпредседника а да постојање већег броја потпредседника који су именовани је противуставна делатност – кршење савезног Устава, од стране тадашњег савезног премијера Радоја Контића.

¹⁴⁶⁴ Р., Марковић, *Ibid*, стр. 152

¹⁴⁶⁵ У првом политичком полувремену Владе Ивице Дачића (2012-2014), односно до њене реконструкције 2013. године Александар Вучић је био и министар војни, што је само појачало већ значајну политичку тежину њега као првог потпредседника Владе. О моћи Александра Вучића пре избора за првог потпредседника Владе и после тог избора политиколог Славиша Орловић каже: „Непосредно пре формирања Владе Републике Србије 2012., измењен је Закон о основама уређења служби безбедности. Овим изменама предвиђено је да председник Републике именује и разрешава секретара Савета за националну безбедност (члан 7. став 3). Закон о основама уређења служби безбедности („Службени гласник РС“, бр.116/07). До ове измене та дужност припадала је шефу кабинета председника Републике. На овај начин извршена је подела и међусобна контрола полуа моћи између председника Томислава Николића и тада првог потпредседника Владе Александра Вучића. Николић је именовао Вучића за секретара Савета за националну безбедност, а за шефа БИА именован је Небојша Родић који је непосредно пре тога именован за саветника председника Републике Томислава Николића. Касније је у неколико наврата отворено питање да ли потпредседник Владе треба да остане на челу овог тела.“ – S., Orlović, *Predsednik Republike: konstitucionalno-institucionalne dileme*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, broj 13, jun, 2015, str.158

¹⁴⁶⁶ Д., Стојановић, *op.cit.* стр. 405

¹⁴⁶⁷ Влада актуелног премијера Александра Вучића има 18 министара, од чега су два министра без управног ресора: министар без портфеља задужен за европске интеграције и министар без портфеља задужен за ванредне ситуације. Четири министра поред те функције су уједно и потпредседници Владе Републике Србије: први потпредседник Владе и министар спољних послова; потпредседник Владе и министар

европске интеграције, а другог за ванредне ситуације. Као и у случају председника Републике тако и министре обавезује да не уђу у сукоб интереса, односно Уставом је прописан инкомпатибилитет функције министра са неком другом функцијом.¹⁴⁶⁸ Почетак и престанак мандата Владе и њених чланова нормирани су Уставом. Основно уставно правило каже, да мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине која је изабрала Владу. „Ово уставно правило, међутим, није у складу са основним начелом на коме почива подела власти у облику парламентарног система. Једна од основних карактеристика парламентарног система је принцип да Влада мора уживати поверење парламентарне већине. Отуда следи да мандат Владе може трајати само онолико дуго, колико дуго Влада ужива подршку парламентарне већине. У парламентарном систему је могуће да у току истог парламентарног сазива Влада буде бирана у више наврата након оставке Владе и премијера или ускраћивања поверења у парламенту. О томе сведоче и уставне одредбе о оставци Владе и председника Владе, одредбе о изгласавању неповерења Влади као и одредбе о распуштању Народне скупштине.“¹⁴⁶⁹

Дан полагања заклетве је онај временски тренутак од када почиње да тече правнополитички живот Владе, односно њен мандат. Претходној Влади престао је мандат када новоизабрана Влада положи заклетву пред Народном скупштином. У Србији нису толико екстремне ситуације са кратким трајањем мандата Владе, као што је на пример било за време Француске III и IV Републике, Португалске I Републике или Италије поготово до 1993. године када су мандати Влада трајали знатно краће у односу на

грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; потпредседник Владе и министар трговине, туризма и телекомуникација; потпредседник Владе и министар државне управе и локалне самоуправе. Број министарстава и њихови називи и овлашћења, законска су категорија. Тако поред наведених челника министарстава који су уједно потпредседници Владе а што је нормирано Законом о Влади, на основу Закона о министарствима (Службени Гласник РС, бр.44/14) образују се још следећа министарства и њихов делокруг истим се актом регулише. Тако у управном систему Србије, постоје и: министарство финансија; министарство привреде; министарство пољопривреде и заштите животне средине; министарство рударства и енергетике; министарство правде; министарство унутрашњих послова; министарство просвете, науке, и технолошког развоја; министарство здравља; министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; министарство омладине и спорта; министарство културе и информисања. Посебне организације на основу члана 23 Закона о министарствима имају исте називе и исту организациону форму као и по предходним законским решењима. Посебне организације су и по форми и по садржини трајније од многих министарстава ако се узме у обзир како организациони а посебно политички моменат. Тако постоји 10 посебних организација (два републичка секретаријата, две дирекције, пет завода и један центар): Републички секретаријат за законодавство; Републичка дирекција за робне резерве; Републички завод за статистику; Републички хидрометеоролошки завод; Републичка дирекција за имовину Републике Србије; Центар за разминурање; Завод за интелектуалну својину; Завод за социјално осигурање; Републички секретаријат за јавне политике. Нова посебна организација је Републички секретаријат за јавне политике који је одговоран за део реформе јавне управе а на основу усвојене Стратегије јавне управе из јануара 2014 од стране Владе премијера Дачића. Надлежности и задаци овог секретаријата су толики (преузео је надлежности Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа и део надлежности некадашњег министарства регионалног развоја и локалне самоуправе) да би он временом могао да прерасте или у посебно министарство или да као посебна организациона целина буде део министарства надлежног за послове државне (шире: јавне) управе што је боље решење, јер добија већи ауторитет под таквом формом.

¹⁴⁶⁸ Наиме, позитивним законодавством изричито се прописије да министар не може истовремено бити народни посланик као ни посланик у скупштини аутономне покрајне, одборник у скупштини града или општине, члан владе аутономне покрајне, као ни члан градског већа или општинског већа. Техником енонсијације законитости предвиђено је да се могу прописати и друге функције, послови или приватни интереси који су неспојиви са положајем члана Владе.

¹⁴⁶⁹ М., Пајванчић, *Уставно право*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2008, стр. 269-270

временски интервал за који је парламент изабран. Ипак, од мандата Народне скупштине мандат влада и појединих министара може краће да траје. То су ситуације када подношењем колективне оставке Владе, подношењем оставке председника Владе, губитком поверења у Народној скупштини и у ситуацији кад се посегне за дисолуцијом престаје мандат Владе. Ова последња ситуација да је мандат Владе трајао краће од мандата легислативе, могућа је у оној околности ако је то друга или на пример трећа Влада у једном парламентарном сазиву. За Владу важи принцип колегијалне солидарности. Члан Владе дужан је да следи политику Владе, заступа њене интересе у јавности бранећи их као своје, чак и у случају ако је на седници Владе гласао против неке одлуке. Уколико министар сматра да не може да следи политику Владе, да је она супротна његовим политичким уверењима и ставовима изнетим у јавности, министар по правилу подноси оставку. Тиме му престаје мандат и такав мандат је краћи у односу на онај Уставом предвиђени.¹⁴⁷⁰ Као својеврстан вид притиска парламентарне већине на Владу као један релативно хомогени политички колективитет и председника као њеног челника поједином министру у Народној скупштини може бити изгласано неповерење па је и то једна од ситуација која се бележи као краћи мандат министра у односу на временски период за који је биран. С обзиром да су министри одговорни и пред председником Владе, Народна скупштина може да одлучује о разрешењу министра на предлог премијера.

Министар може да Влади предлаже уређивање питања из надлежности Владе и Народне скупштине и да захтева изјашњење Владе поводом тога. Министар као шеф управног ресора, али и министар без портфеља, дужни су да о свему што је битно за вођење политике и одлучивање у фази спровођења информишу Владу. Седници Владе председава председник Владе. У случају његове спречености замењује га потпредседник Владе. Начелно, одлуке на седницама Владе доносе се већином гласова свих чланова. Како је могућа ситуација да Влада има паран број чланова, сматраће се да је одлука донета ако је за њу гласала најмање половина свих чланова, уз услов да је и председник Владе гласао за ту одлуку. Ако није присутна већина чланова Владе на одређеној седници, председник Владе може одлучити руковођен нарочито оправданим и хитним случајевима, да се таква седница одржи тако што ће одсутни чланови Владе гласати путем телефона или телефакса.¹⁴⁷¹ Стална радна тела, одбори и комисије, ради давања мишљења и

¹⁴⁷⁰ Саша Радуловић, министар привреде у реконструисаној Влади Ивице Дачића који је на ту функцију изабран 2. септембра 2013., је већ 24. јануара 2014., а користећи овлашћење из члана 133 став 1 Устава Републике Србије и члана 23 став 1 Закона о Влади поднео оставку на функцију шефа управног ресора привреде. Суштина ове оставке није било неслагање са премијером Дачићем, за кога је у оставци написао да му у вршењу функције министра привреде није одмагао али и да није ни помагао, да се као премијер није бавио економском политиком Владе, због перманентне изложености њега као председника Владе притисцима таблоидне штампе, чиме је и он као министар привреде имао прилику да се упозна и да сам буде предмет идентичних притисака. Основни мотив оставке је био сукоб министарства привреде и њеног челника око концепта економске политике Владе са кабинетом тада првог потпредседника Владе Александра Вучића. За Србију по мишљењу министра који је подносио оставку на крају њеног образложења рекао „постоје два пута – један је пропала економска политика субвенционисања, корупције, партијског запошљавања, самовоље појединаца, пљачкашке приватизације, паразита који живе на леђима друштва и други, много тежи, пут одговорност, напорног рада, домаћинског понашања, пристојности, институција система.“ – *Образложење оставке Саше Радуловића на место Министра привреде у Влади Републике Србије*, 28.01.2014, www.privreda.gov.rs, приступ, 7.12.2015

¹⁴⁷¹ Рад Владе је јаван, међутим, правило је да седницама Владе не присуствују представници медија сем у одређеним приликама. Конференције за новинаре представљају начин обавештавања о раду Владе а могућа

предлога у питањима из надлежности Владе, образују се њеном одлуком. Разлог формирања наведених тела је да би се ускладили ставови органа државне управе пре разматрања неког предлога на седници Владе. Стална радна тела састоје се од министара, државних секретара и држаних службеника на положају. По правило то су помоћници министара, директори појединих управа и на пример директор Републичког секретаријата за законодавство. Влада такође има и повремена радна тела као што су савет, радна група, експертска група и могу се образовати за разматрање појединих питања, давања предлога, мишљења и стручних образложења. Генерални секретаријат Владе је задужен за стручне и друге послове који су Влади неопходни за вршење њених разноликих делатности односно испуњавање дужности. Службом Владе могу да руководе директор или министар без портфеља. Председник и потпредседници Владе имају на челу свог кабинета шефа, који врше стручне и друге послове на основу издатих налога од стране председника и потпредседника Владе. Унутар кабинета председника и потпредседника Владе могу се именовати саветници. Уредбом Владе оснивају се посебне канцеларије и прописује њихово уређење и делокруг. До сада су основане Канцеларија за сарадњу са медијима и Канцеларија за придруживање Европској унији као и Канцеларија за Косово и Метохију. У надлежности је председника Владе да образује савете за различите области друштвеног живота пре свега на пољу економије, државне управе, јавних служби и безбедности. Такви савети састоје се од највише пет чланова.

VI.6.5.1. Одговорност Владе и одговорност министара

На питању одговорности искрсава суштина парламентарног система. Мисли се наравно, с обзиром на насловљену тему, на одговорност владе и министарску одговорност. Парламентарни систем би се сажето могао дефинисати, као влада одговорна парламенту и влада одговорних министара. Како је влада епицентар извршне власти, она је у већини система задужена за креирање најважнијих јавних политика чија апликативност утиче на судбину милиона чланова друштвене заједнице. С тога, демократско друштво поставља пре свега институционални захтев у форми релевантних норми основног закона земље и пратећег законодавства, (а посматрано шире и ванинституционални захтев) да влада мора полагати рачуне за свој рад примарним бирачима – гласачима на општим, слободним изборима и секундарним бирачима – народним представницима, али и онима који нису били за њен избор како примарним бирачима тако и парламентарној опозицији. Зашто је толико битна одговорност Владе и министара, која има нормативни мозаик посредно ће указати изврсно правно перо и некадашњи председник Владе Краљевине Србије, др Милован Ђ., Миловановић. Он вели: „У државној машини конструисаној за радњу парламентарне владе, министарски је кабинет не само најоригиналнији већ уједно и најважнији точак. У њему је усредсређена сва жива, активна снага државна. Кабинет не служи само, како вели Беџот, као веза измеђ законодавне и извршне власти. Могло би се рећи да он игра у парламентарној државној организацији ону исту улогу коју игра срце у систему крвотока. Као што вене носе сву крв

су и друга средства обавештавања. Ипак, најрелевантније информације о раду и одлукама Владе пружа председник Владе и директор Канцеларије за сарадњу са медијима. Чланови Владе обавештавају јавност о одлукама Владе из њиховог делокруга. Службена тајна и то са особином строге поверљивости је излагање чланова Владе и других учесника у раду седнице Владе као и то како се на седници Владе гласало. Додуше, председник Владе у конкретном случају може другачије да одреди.

срцу, које затим даје своје снажне импулсе артеријама да је наново разнесу кроз све делове тела, тако се сва снага, сва воља и енергија законодавног тела усредсређује у министарском кабинету, који оружан њоме даје своје импулсе свим органима извршне власти.¹⁴⁷² Управо због значаја владе у парламентарном режиму, различити су видови њене одговорности и њених министара. У овом контексту фокусирамо се на концепцију одговорности, онако како је нормативно пројектована у уставном систему Србије. Извршнополитичка власт у лику Владе Републике Србије налази се у специфичном положају, наспрам законодавне власти. Начело поделе власти проицирано у уставним нормама Србије подразумева сарадњу и контролу две политичке власти – легислативе и егзекутиве. Сарадња између Владе Републике Србије и Народне скупштине „двосмерна је улица“. Парламентарна контрола и то као значајна улога поверена је српском парламенту. Она је уставно регулисана. Посматрајући могућу контролу Владе према парламенту, она је тежа за објашњење, па дозвољавајући себи тако да кажемо, дифузна, и некад од очију јавности скривена или бар мање видљива. Како иза Владе стоји парламентарна већина, а на челу њеном налазе се вође политичких странака који су уједно чланови Владе, они у ствари контролишу ту парламентарну већину и док год таква контрола постоји пре ће бити тачнија истина, да је Влада контролор парламента а не парламент контролор и надзорник делатности Владе. Додуше та контрола која потиче из парламентарног дома, је пре контрола опозиционих група и њихових посланика према Влади. Од њихове бројности у значајној мери зависи јачина политичког притиска која се остварује путем посланичких питања, интерпелације и захтева за гласање о поверењу Влади. Уставне норме кажу, да Влада и њени министри полажу рачун за свој рад Народној скупштини. Устав додуше експлицитно регулише само одговорност Владе нестављајући посебан акценат на одговорност министара. „Одговорност Владе ближе је одређена с обзиром на подручја на којима се простире и садржај послова на које се односи.“¹⁴⁷³ Три су базична подручја на којима Влада остварује своју делатност и по основу такве активности одговара Народној скупштини. Као прво Влада Републике Србије одговорна је за државну политику коју спроводи. Као друго Влада одговара за извршење закона, прописа и општих аката које доноси Народна скупштина. И најзад, као трећа сфера је рад органа државне управе, где се Влада појављује као главни носилац одговорности и полагања рачуна законодавном телу. Инструменти парламентарне контроле Владе који су на располагању Народној скупштини су посланичко питање, интерпелација и гласање о поверењу Влади. „Нови грађански уставни Републике (1990. и 2006. године) напустили су традицију и изоставили из уставне регулативе посланичко питање. Иако значајно индивидуално право посланика у остваривању контролне функције, ово право сведено је на ниво пословничких регула, те су посланици своје право конзумирали на основу скупштинског Пословника. Данас је посланичко питање добило законску гаранцију и уређено је Законом о Народној скупштини. Иако је политички оквир за функционисање парламентаризма значајно промењен, контролна функција парламента и даље почива на индивидуалном праву посланика да постављају питања Влади. Уколико се узме у обзир околност да је Србија имала значајан прекид у грађанској уставности, онда је било сасвим основано да се ово

¹⁴⁷² М., Ђ., Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, (избор, редакција и поговор, Р., Марковић) Службени гласник, Београд, 1997, стр. 189

¹⁴⁷³ М., Пајванчић, *Уставно право*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2008, стр. 272

индивидуално право посланика врати у уставну регулативу. На овај начин би се могла оснажити индивидуална акција посланика у парламентарном процесу.¹⁴⁷⁴

Влади или надлежном министру, посланици могу упутити питања која се тичу њиховог рада у обављању уставних и законских дужности. Расправа о предмету није последица коју може да изазове посланичко питање, јер је крајњи исход питања само одговор на њега од стране председника Владе или ресорног министра. „О одговору на посланичко питање не отвара се расправа. Посланик који је поставио питање има само право да каже да ли је (не)задовољан одговором Владе. Посланичко питање не може довести до пада Владе.“¹⁴⁷⁵ С обзиром да се посланичким питањима добијају само поједине информације о раду Владе, она су средство комуникације пре свега парламентарне мањине са извршном влашћу. Парламентарно право Србије познаје три вида посланичких питања и то: усмена, питања постављена у писменој форми и посланичка питања везана за одређену тему. „Пословником Народне скупштине предвиђена је једна хибридна форма комуникације народних посланика са Владом (члан 286). Обухваћено правом посланика на обавештеност, представник посланичке групе може се обратити захтевом председнику скупштине, председницима одбора, министрима и другим функционерима у државним органима ради добијања обавештења и објашњења о појединим питањима. Овај захтев може бити усмено упућен на скупштинској седници, уторком и четвртком, одмах након отварања седнице и утврђивања кворума, а пре преласка на расправу. Међутим, ова форма обраћања члановима Владе има само делимично својство посланичког питања. Њиме се може добити тражена информација од Владе, али ово право ускраћено посланицима индивидуално, јер наведени захтев може поднети само председник или овлашћени представник посланичке групе.“¹⁴⁷⁶ Парламентарна интерпелација је квалификовано питање постављено министру или влади пред парламентом у посебној парламентарној форми, о ствари која није предмет расправе, с циљем да изазове претрес и одлуку парламента.¹⁴⁷⁷ У теорији се наводи да „и ако слична посланичком питању, интерпелација је инструмент који се суштински разликује од посланичког питања. Ову диференцу откривамо у квалификованости самог покретања поступка интерпелације, с обзиром да је најмање педесет народних посланика може поднети у вези са радом Владе или појединог члана Владе. Активирањем инструмента интерпелације или „тешког посланичког питања“ Влада запада у уставну дужност давања одговора у року од тридесет дана. Давањем одговора Владе, не завршава се повезани дијалог на релацији посланици – Влада, јер се отвара расправа у Народној скупштини. Ова расправа се окончава гласањем о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена. Уколико се одговор извршне власти прихвати, Народна скупштина наставља да ради по усвојеном дневном реду. Али ако се одговор не прихвати, онда Народна скупштина обавезно приступа гласању о неповерењу оном адресату којем је интерпелација и упућена; дакле, гласаће се о неповерењу Влади у целини или оном члану Владе кога су народни посланици интерперисали. Гласање о неповерењу се може избећи, једино уколико по неприхватању одговора на интерпелацију председник Владе или члан Владе поднесе оставку. Одлука Владе да се определи за

¹⁴⁷⁴ И., Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 340

¹⁴⁷⁵ М., Рајванчић, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009, str.158

¹⁴⁷⁶ И., Пејић, *op.cit.* стр. 341

¹⁴⁷⁷ Д., Серовић, *Parlamentarna kontrola javne uprave u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na uporedna iskustva*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Podgorici, Podgorica, 2007, str.81

подношење оставке биће последица незгодног питања и процена Владе да је рационалније поднети оставку него још једном, кроз процедуру, изгласавања неповерења, оставити лош утисак у јавном мњењу, тј. бирачком телу.¹⁴⁷⁸ Устав предвиђа да је право на подношење интерпелације ограничено. Није допуштено, да се о питању које је било предмет интерпелације изнова расправља на седници Народне скупштине, пре истека рока од најмање 90 дана од дана када је расправа о интерпелацији завршена. Ово решење установљено је као брана злоупотребама у виду опструкције рада скупштине. Ограничење права на интерпелацију за предмет има само садржај питања које је покренуло интерпелацију. Дакле, забрана злоупотребе не усмерава се индивидуално на субјекте који су поднели интерпелацију. Уставотворац ипак није био довољно инвентиван, јер није искључио могућност да исти субјекти континуирано подносе интерпелације чији садржај су различита питања (некад може бити реч о веома сличним питањима у актуелној интерпелацији са оним питањима постављеним у претходној, само је разлика у вештој преформулацији) и на тај начин омогућава се да се рад Народне скупштине у континуитету опструира. По Уставу Србије из 1990. године, поступак за изгласавање неповерења Влади могло је поднети најмање 20 народних посланика с тим што је Влади изгласано неповерење ако је за то гласало 126 народних посланика. То се у парламентарној пракси Србије за време важења Устава из 1990. године није десило. Владан Петров примећује да је „за време важења Устава Србије од 1990. године успостављена наопака парламентарна пракса, према којој је председник Народне скупштине стављао на гласање хоће ли се предлог за изгласавање неповерења Влади уврстити у дневни ред или неће. Ако би скупштинска већина била против, предлог за изгласавање неповерења Влада би пропадао. Таква пракса је противна смислу института изгласавања неповерења Влади. Предлог за изгласавање неповерења Влади, стоји на располагању Уставом одређеном броју посланика. Кад је предлог поднет у складу с Уставом, председник Народне скупштине је дужан да тај предлог уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине. О том предлогу се, дакле, не гласа; он аутоматски постаје тачка дневног реда скупштинске седнице.“¹⁴⁷⁹ Гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе у садашњем уставном систему може затражити најмање 60 народних посланика на основу члана 130 став 1 Устава Републике Србије. Нови Устав је поострио услове када је реч о формалним моментима које треба да садржи захтев за изгласавање неповерења Влади, јер уместо некадашњих 20 народних посланика чији је потпис морао да стоји на таквом писменом захтеву, данас је тај број троструко већи. У актуелном сазиву српског парламента (почев од 2014) опозиција нема могућност да постави ни захтев за интерпелацију као ни предлог за изгласавање неповерења Влади, јер има мање посланика од потребног броја који се захтева за подношење интерпелације, односно предлога за изгласавање неповерења Влади. Народна скупштина не може да расправља о предлогу за изгласавање неповерења, пре истека рока од 5 дана по његовом подношењу и то је једно средство „рационализације“ парламентаризма.¹⁴⁸⁰ Уколико се

¹⁴⁷⁸ С., Ђорђевић, *О Митровданском Уставу*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2009, стр. 110-111

¹⁴⁷⁹ В., Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2010, стр. 165

¹⁴⁸⁰ На основу решења претходног Устава Народна скупштина није могла да расправља о предлогу за изгласавање неповерења пре истека рока од три дана. Дакле, видимо да су рокови различити а да је боље решење садашњег српског Устава јер оставља више временског простора да се политичке страсти смире односно да се хладне главе и рационално уђе у расправу о поверењу Влади а и Влади којој је остављен дужи рок да прегрупише своје снаге, односно преброји посланике који су за њену политику и тако ако се увери да и даље има парламентарну већину уђе самоуверенија у расправу о њеном поверењу.

као коначни исход расправе о поверењу Влади добије негативан одговор од посланика односно како се то популарно каже: „Влада је пала“ њој је дакле престао мандат, па може да врши само законски одређене послове до изборе нове Владе. У том тренутку активира се уставна обавеза председника Републике да покрене поступак за избор нове Владе. Председнику је требало оставити веома кратак рок у коме је дужан да покрене поступак на пример од 5 дана, с обзиром да Устав говори само о томе да ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе. Овако постављена норма омогућава председнику Републике да допринесе расписивању избора тако што ће одуговлачити са покретањем поступка за избор нове Владе, на пример тек петнаестог дана од изгласавања неповерења Влади, је започео консултације са представницима посланичких група у парламенту. Тиме је лидерима странака остављен мањи временски рок да покушају да оформе нову парламентарну већину која би изнедрила нову Владу. Међутим, и опструкција председника у таквом случају не мора да доведе до негативног исхода. Наиме, у случају да је опструкција очигледна представници странака који на пример имају већину у парламенту могу се договорити о новом мандатару и саставу Владе и да одмах по завршетку разговора са председником саопште име новог мандатара, да се скупштинска седница поводом избора нове Владе закаже и да се такорећи Влада изабере „у минут до дванаест“ и тиме спречи распуштање парламента. С друге стране, похвално је што је уставотворац установио кратак рок за избор нове Владе јер се тиме посланици усмеравају на конструктивно деловање, јер се по правилу подноси предлог за изгласавање неповерења само у случају када је постигнут политички договор о саставу Владе. Овај поступак има одређене сличности са конструктивним изгласавањем неповерења који је први пут примењен у једном Уставу а реч је о Основном закону СР Немачке из 1949. године. „На овакав начин названо изгласавање неповерења има дистинкцију у односу на обично односно негативно и оно се називало конструктивним јер се захтева да се претходно заједнички став већине утврди која је незадовољна актуелним канцеларом и на тај начин онемогућава се лако обарање Владе тако што се броје дифузни негативни гласови.“¹⁴⁸¹ Политички и правно мање је компликована ситуација када се поставља питање одговорности појединог члана Владе јер Устав каже да „ако Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе председник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе у складу са законом.“¹⁴⁸² Устав предвиђа још једно средство јачања положаја Владе у процесу изгласавања неповерења. Наиме, „ако влади или члану владе не буде изгласано неповерење потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истока рока од 180 дана.“¹⁴⁸³ Међутим, шта је са ситуацијом ако један део потписника поднесе другачији предлог за изгласавање неповерења, дакле, не сви потписници. На пример, свега десет старих потписника и том новом предлогу се придружи још педесет посланика. Ту је Устав остао недоречен и вероватно ће се јавити потреба за тумачењем ове уставне одредбе. Уставно разликовање појединачне и колективне одговорности од великог је значаја, али и истина је да је колективна одговорност у великом броју парламентарних држава значајно потиснула индивидуалну. Такође има уставних система који не предвиђају колективну одговорност свих чланова

¹⁴⁸¹ С., Fridrich, *The Concept of Governmental Responsibility in the United States, Great Britain and the FR of Germany*, Jablona, 1966, p.9

¹⁴⁸² Члан 130 став 5 Устава Републике Србије из 2006

¹⁴⁸³ Члан 130 став 6 Устава Републике Србије из 2006

кабинета, већ само индивидуалну политичку одговорност као на пример у Финској. Без обзира на то што се у парламентарним системима чешће посеже за питањем колективне одговорности Владе добро је што уставни систем Србије као норму предвиђа и разрешење министра као појединца. На парламенту је одлука да ли позива на одговорност, односно контролу рада једног члана Владе или Владу као политички колективитет. Ако је парламент оптирао да на одговорност позове читаву Владу, она не може да направи такав маневар да се ослободи солидарне одговорности и њу супституише индивидуалном одговорношћу, избацујући на тај начин у први план критику од стране опозиције само на једног министра. Обратна ситуација је могућа. Уколико је у парламенту постављено питање одговорности само једног члана владе, влада може да у покрет стави питање своје одговорности дајући изјаву да се изгласавање неповерења једном њеном члану сматра да је влада изгубила као целина поверење парламентарца. Како професор Јовичић примећује „лишавајући га (министра – напомена М.Р.) своје подршке и искључујући га из своје средине,¹⁴⁸⁴ влада може да се одрекне министра и да га „пусти низ воду“. Дакле, ако је један министар показао немар, неодговорност и несавесност у раду односно у вођењу свог ресора то не мора да буде повод за кризу читаве Владе, „јер боље је да покрај солидарне постоји и функционише и индивидуална политичка одговорност министара и да се према приликама и потребама примени сад једна, сад друга.“¹⁴⁸⁵ Ваља приметити, такође да је Устав Србије начинио јасну дистинкцију између сродних института, а то су гласање о неповерењу и гласање о поверењу. Иницијатори да се гласа о неповерењу Влади су посланици, а када се тражи гласање о поверењу то чини Влада. Интенција првог инструмента парламентарне контроле, јесте да Влада буде разрешена. Када Влада тражи да се гласа о њеном поверењу, она верујући у подршку коју има у парламенту жели да ту подршку и формално потврди кроз наведени чин гласања. Влада би у другој ситуацији поднела оставку ако би желела да јој мандат престане. Гласање о поверењу није институт који парламенту служи као средство политичке контроле рада Владе. Он је оружје у рукама Владе и средство притиска на парламент да подржи политику егzekутиве и њеног челника односно председника Владе. Анализа уставних норми о одговорности Владе наводи нас на закључак да се уставотворац трудио да материју политичке одговорности егzekутиве презицно регулише. Ипак, Устав је неминовно остао не сасвим јасан или боље речено недоречен у вези са неким питањима а то је и логично јер је реч о акту који у хијерархији правних норми стоји на самом врху и његове норме у односу на норме слабије правне снаге су апстрактније и основније. С тога је Закон о Влади веома битан у овој сфери односно питању како организације Владе тако и њене политичке одговорности.

VI.6.5.2. Однос Владе и управе

Влада као носилац извршне власти је хијерархијски надређена државној управи а ова њој што из прво изреченог следи, у значајној мери потчињена. За разлику од пређашњих уставних и законских решења када је између Владе и управе владала релативна функционална и пресонална подељеност, ситуација је данас у уставном систему другачија. Наиме, Влада и министарства су изузетно уско повезани. Тиме Влада поново

¹⁴⁸⁴ М., Јовичић, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, Institut za uporedno pravo Beograd, 1968, str. 42

¹⁴⁸⁵ Ј., Стефановић, *Krivična odgovornost ministara i šefa izvršne vlasti – upoređenje sa njihovom političkom odgovornošću*, Ljubljana, 1936, str. 11

постаје „параван између управе и парламента.“¹⁴⁸⁶ С обзиром на овакав однос Влада има право да регулише права и обавезе органа управе. Она доноси уредбе, одлуке и друге подзаконске акте ради извршавања закона којима се могу установљавати права и обавезе за органе управе. Начела за унутрашњу организацију министарстава и других органа управе, такође, као своју обавезу Влада испуњава управо утврђујући та начела. Егзекутива у Републици Србији има персонална овлашћења у односу на органе управе, тако што поставља и разрешава функционере у министарствима и посебним организацијама. Реч је пре свега о следећим функционерима: државни секретари и помоћници министара и секретари министарстава, руководиоци посебних организација односно директори, заменици и помоћници директора управа. Влада у виду закључака усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката. Закључци су такође, правна форма да се усклади рад министарстава и посебних организација и одреде рокови за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе.¹⁴⁸⁷ Смернице и начелни ставови су једно од средстава за усмеравање и усклађивање рада министарстава и посебних организација, што је такође надлежност Владе али се оне не могу односити на конкретни случај односно на поступање у управним стварима. Путем закључка, Влада је овлашћена да наложи органу државне управе да проучи неко питање или предлузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај. Да би органи државне управе деловали у складу са политиком Владе, а када се евентуално јаве нејасноће у спровођењу те политике органи управе имају право да од Владе траже заузимање начелних ставова поводом одређених питања, а Влада је дужна да на захтев органа државне управе заузме став о питању из њеног делокруга.¹⁴⁸⁸ Влада усмерава и координира рад више различитих министарстава у обављању појединих активности и то су њена посебна овлашћења. Тако она може да оснује координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе, одређујући циљеве и задатке наведеног тела, персонално одлучујући ко ће њиме руководити и остала релевантна питања у вези са радом координационог тела. Треба нагласити да уставни систем Србије не предвиђа непосредни надзор над радом министарства од стране Народне скупштине већ је то задатак Владе. Надзор Народне скупштине над радом органа државне управе је посредан, и он се остварује преко контроле рада Владе и чланова Владе од стране легислативе. Влада у вршењу надзора над радом министарстава и посебних организација утврђује да ли су прописи управе у сагласности са законом или њеним прописом, па ако утврди да нису она их поништава, односно укида. „Тиме је извршена промена у односу на раније стање када је извршни орган имао генерално овлашћење само да укине прописе управе, а за поништавање је било потребно да постоји квалификована повреда законитости. С друге стране, Влада проверава и то да ли је неки орган државне управе донео пропис из своје надлежности који је требао да донесе. Ако орган државне управе не донесе пропис доноси га Влада под условом да би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности.“¹⁴⁸⁹ Над појединачним актима органа државне управе Влада је у

¹⁴⁸⁶ С., Debbasch, *Science Administrative*, Dalloz, Paris, 1971, pp.40-41, наведено према: Д., Милков, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2010, стр. 108

¹⁴⁸⁷ Члан 61 став 1 Закона о државној управи („Службени гласник РС“ бр.79/05 и 101/07)

¹⁴⁸⁸ Члан 61 став 2 Закона о државној управи

¹⁴⁸⁹ Д., Милков, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2010, стр. 109

обавези да врши надзор, и то је у вези са Законом о општем управном поступку односно ванредним правним средством у овом законском акту а то је поништавање и укидање по основу службеног надзора. То је ванредно управноправно средство, са „чисто касаторним овлашћењима (само могућност уклањања акта, а не другачијег решења ствари) вишег органа у односу на коначно решење надзираног.“¹⁴⁹⁰ Ако нема другостепеног органа који ће поништити и укинути на основу службене дужности управни акт првостепеног органа, то ће учинити Влада користећи своје генерално овлашћење. Према Влади министарства имају обавезу да подносе годишњи план рада, као и извештај о раду. У складу је са начелом друштвене одговорности па онда уже посматрано и политичке одговорности као њеног саставног дела, подношење наведених аката односно обавештавање Владе кроз годишњи план и извештај о раду о спровођењу политике, говорено у најширем смислу те речи. Савремена државна управа подразумева да министарства у својој надлежности имају тако рећи по правилу већи број области друштвеног живота, који се законима и подзаконским актима регулишу. Да би та регулација имала континуитет а права физичких и правних лица била заштићена кроз саму примену, неопходно је да Влада као орган колегијалног карактера, а посебно премијер има увида какав је годишњи план министарства за наредну годину. То се сазнаје кроз попис основних активности. Појединачни годишњи план једног министарства је „једна цигла у темељу“ који се назива План Владе а који она онда подноси Народној скупштини. С друге стране, редовни годишњи извештаји министарства подносе и без посебног захтева Владе да би се Влада и премијер упознали са активностима министарства. Тиме председник Владе на својеврстан начин контролише министра, указује на евентуалне пропусте у раду али и на добре потезе. Сигурно ако су пропусти велики и ако председник Владе оцени свој будићи потез, а то је захтев за разрешењем министра као целисходан, председник Владе ће пред скупштином покренути захтев за разрешење управо због незадовољства реализацијом претходног годишњег плана министарства. Поред редовних годишњих извештаја, могући су и периодични извештаји, по правилу о појединим питањима уз одговарајуће предлоге. Влада се такође појављује као орган који решава сукоб надлежности, и то између органа државне управе, између органа државне управе и ималаца јавних овлашћења, и између самих ималаца јавних овлашћења. То су овлашћења Владе која су постојала и на основу претходног законодавства о државној управи. Новина Закона о државној управи из 2005. године је, да је Влада, овлашћена да решава спорна питања настала између више министарстава. С обзиром да постоје акти који се доносе споразумом два или више органа државне управе, и да је по правилу реч о једном сложенијем поступку доношење таквих прописа, и да се у пракси дешава да се један орган не сагласи са садржином акта односно руководиоца тог органа не стави потпис на тај акт, јавља се спор о чијем исходу коначну реч даје Влада. И у свим другим питањима за која су државни органи у обавези да се споразумевају приликом њиховог решавања, а тај спор изостане, Влада ће се јавити као „коначни пресудитељ“. И ако је реч о реткој ситуацији с обзиром да против првостепених решења републичких министарстава по правилу није дозвољена жалба, Влада се онда јавља као другостепени орган који решава у поступку по жалби против решења министарства када је то изричито законом предвиђено. Органи државне управе одговорни су за свој рад Влади.

¹⁴⁹⁰ З.,Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио, Београд, 2015, стр.349

Нови Устав предвиђа експлицитно да је за рад органа државне управе, Народној скупштини одговорна Влада. Влада, у вези са појединачном одговорношћу, иницијално утврђује одговорност функционера које поставља и разрешава. Питање је правне природе ове одговорности. Како прописи о овоме, не дају прецизан одговор могло би се утврдити да поред правне одговорности која постоји на страни функционера које Влада поставља постоји и политичка одговорност односно одговорност за целисходност рада. Ефикасност извршне власти није остварива, ако јој у раду не помаже управа. И ако управа није дефинисана као посебна грана власти она се у Закону о државној управи наводи као део извршне власти Републике Србије, а сматрамо да је лоше решење Устава из 2006. године што не садржи навођење основних задатака и послова државне управе. Једино је Уставом регулисано да послове државне управе обављају министарства а да се послови државне управе и број министарстава одређују законом. Сматрамо да би у евентуалним будућим променама Устава поједина министарства као што има примера у упоредном праву требало конституционализовати односно поставити на ранг уставног појма или категорије. На пример министарство финансија, правде, унутрашњих послова, одбране али и нека министарства којих некад има у коалиционим уговорима односно законима о министарствима а некад нема. Ту пре свега мислимо на по нашем мишљењу важна четири министарства: министарство пољопривреде, министарство просвете и науке, министарство културе и министарство заштите животне средине. Било која будућа Влада Србије обавезно у свом организационом костуру, треба да има ова министарства под оваквим називима.

Иначе данас одређивање улоге управе¹⁴⁹¹ је тако постављено да може да буде предмет чешћих промена с обзиром да се закон као акт слабије правне снаге од устава а чији је предмет државна управа чешће мења, а тиме се и различито дефинише улога управе. Још увек не постоји закон, који би на основу Устава из 2006. одређивао основне задатке и послове управе, већ је и даље у важности закон донет у време примене Устава из 1990. године – Закон о државној управи из 2005. У попису седам група послова, дат је „специфични доказ“ колико је важна управа и да извршна власт као политичка власт, не може функционисати адекватно, ако се не остварују ти задаци државне управе на

¹⁴⁹¹ Невенка Бачанин управу чини нам се ипак посматра са не само теоријског већ и практичног нивоа по ономе како нам то живот правних норми казује, као власт ипак делимично различиту од извршне власти. Тој констатацији смо блиски узимајући у обзир уставни и управни систем савремене Србије. Теоријски ова ауторка указује на два основна значења израза управа, а ми поново наглашавамо да то разликовање има значење у пракси. Тако управа има „примарно – функционално и секундарно – органско значење. Управа у органском смислу означава један део државног апарата, односно једну посебну врсту државних органа и организација. Управа у функционалном смислу означава једну специфичну делатност државе. У правном систему Републике Србије термини „државна управа“, „недржавна јавна управа“ и „јавна управа“, посебно последња два, имају своје место и одређено значење само ако се, и уколико се говори о државној, недржавној, јавној или јавној управи у органском смислу. Државну управу у органском смислу чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације, као особене врсте државних органа и организација, а недржавну јавну управу у органском смислу предузећа, установе, јавне агенције, друге недржавне организације и појединици, као имаоци јавних овлашћења, покрајинска и локална управа, као недржавни органи којима је законом поверено обављање одређених управних послова из надлежности Републике Србије и Народна банка Србије ... Управа у функционалном смислу, односно управна функција у правном систему Републике Србије, је функција државне власти, део њене извршне власти, која обухвата управне активности – активности издавања управних аката и активности вршења управних радњи, као ауторитативне активности којима се извршава право. Управне активности су извршног карактера, ауторитативне су и везане за појединачне животне ситуације.“ – Н., Бачанин, *Управно право, Књига I- Уводна и организациона питања*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 33-34

најпримеренији начин. Наиме, учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања, извршавање закона, других прописа и општих аката, инспекцијски надзор, старање о јавним службама, развојни послови и остали стручни послови су задаци које као најважније, препознаје Закон о државној управи и који нам указују да је управа и власт и јавна служба.

VI.6.5.3. О актима Владе или политичким актима у уставном систему Србије

Однос Владе и државне управе намеће као питање да ли уставни систем Србије препознаје акте Владе као посебне акте који се доносе у питањима чији је карактер преовлађујуће политички. Политички акти односно акти Владе нису уставна категорија, али јесу законска с обзиром да их Закон о Влади назива акти Владе. Акти Владе су скупни појам за све акте које Влада доноси, дакле, уредбе, пословнике, одлуке, решења, закључке, меморандуме о буџету, стратегију развоја и декларације. Акти владе на основу овога нису привилегована ознака за политичке акте колегијалног дела егзекутиве. Право да добију карактер аката Владе по нашем мишљењу имају решења којима Влада одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима. Одредба члана 43 став 2 Закона о Влади гласи: „Влада решењем одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног значаја.“ Тумачењем ове одредбе намеће се став да ствари које се тичу постављења, именовања и разрешења функционера и државних службеника у органима државне управе а то су на пример именовање државног секретара, постављење помоћника министра, секретара министарства или органа управе у саставу министарства, директора посебних управа, се разликују од управних ствари без обзира на њихово својство да су појединачне. Што се тиче меморандума о буџету, стратегије развоја и декларација, то су акти Владе који имају програмскополитички карактер само са евидентном разликом од решење о постављењима, именовањима и разрешењима. Та разлика је јасна јер се на пример меморандумом излажу основи циљеви политике јавних финансија и макроекономске политике. Акти програмскополитичког карактера имају и индивидуалног и општег у себи. Решења о постављењу имају по правилу само појединачног у себи. „Политички карактер нарочито има решење о постављењу државног секретара (пандан некадашњем заменику министра), будући да нису прописани никакви посебни услови за постављење на ову државну функцију (нпр. школска спрема, радно искуство и сл.), већ се Влада приликом доношења овог акта руководи искључиво политичким разлозима и мотивима. Практично, државни секретар је, поред министра, једина политичка личност у министарству (макар би тако по важећим прописима требало да буде), док су сви други високо позиционирани кадрови, сходно Закону о државним службеницима, државни службеници на положају (помоћник министра, секретар министарства и др.), а не политички функционери. Управо због тога што се не доносе у управним стварима решења о постављењима, именовањима и разрешењима у органима државне управе се од управних аката разликују по доносиоцу, форми (облику и саставним деловима), поступку доношења, као и по томе што ови акти не подлежу оцени законитости или је могућност такве оцене врло рестриктивно одређена.“¹⁴⁹²

¹⁴⁹² А., Мартиновић, *Однос владе и управе – с посебним освртом на српско и немачко право*, докторска дисертација, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011, стр. 200

VI .7. Положај законодавне власти – Народне скупштине Републике Србије

Функцију законодавне власти Устав Републике Србије је доделио Народној скупштини. Народна скупштина је по одредби члана 98 највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. На месту је примедба да је „уставотворац погрешно оквалификовао Народну скупштину као највише представничко тело будући да и председник Републике с обзиром на избор од стране грађана располаже непосредним политичким легитимитетом.“¹⁴⁹³ „Устав Србије је истакао место Народне скупштине у политичком систему самим тим што јој је доделио највишу власт у земљи – уставотворну и законодавну. Та начелна одредба о највишој власти је другим парламентарним институтима и самом праксом поприлично огољена. Скупштина политичким односом увијеним у правну форму дели законодавна овлашћења са Владом и председником Републике. Тај однос је, у ствари, воља извршне власти која се плански предочава парламенту, а потом и остварује. Положај Народне скупштине је основа слике парламентарне организације власти Србије. Парламентарни принцип „кочница и равнотежа“ види се у праву Владе да председнику Републике предложи да распусти Скупштину и праву Скупштине да Влади изгласа неповерење. Влада је путем законодавне иницијативе практично преузела законодавну власт. Народни посланици и грађани као успешни предлагачи закона готово да не постоје јер је Влада предложила готово све донете законе. Тако од уставне „хвале“ да Скупштина поседује законодавну власт остаје мало јер је она у поступку стварања закона стешњена између Владе – предлагача закона и председника Републике – носиоца права проглашења закона и права вета.“¹⁴⁹⁴

И даље као и на основу претходног Устава је исти број посланика, дакле 250, који се на непосредним и тајним изборима бирају за чланове народног представништва. Непосредност значи директну везу бирача и посланика, а тајност избора битан је услов да политичко мишљење буде изражено слободно. И мандат народних посланика је као по претходном уставном решењу и даље предвиђен у четворогодишњем трајању. Посланички мандат може бити продужен у случају ванредног или ратног стања, али може бити и скраћен у случају распуштања скупштине.¹⁴⁹⁵ Изузетна и ретка ситуација и супротност од скраћења мандата је продужетак мандата посланицима у околностима ратног или ванредног стања када скупштина ако јој у том периоду истиче мандат не може бити распуштена.

Устав је предвидео два редовна годишња заседања скупштине, тако да прво редовно заседање има почетак првог радног дана у марту, а друго првог радног дана у октобру. Редовно заседање не може да траје дуже од 90 дана. Када се интензивира парламентарна активност у виду повећаног обима редовних државних послова или кризних ситуација Влада може да иницира захтевом да се закаже ванредно заседање

¹⁴⁹³ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 314

¹⁴⁹⁴ С., Орловић, *Народна скупштина Србије и Европски парламент – једно уставноправно поређење*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр.3/2011, стр.508-509

¹⁴⁹⁵ Тако се законодавно тело распушта у три ситуације, прво одлуком председника на образложени предлог Владе, друго на основу изричите уставне одредбе да се Народна скупштина распушта ако не изабере Владу у року од 90 дана од дана конституисања и треће када Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласања неповерења претходној Влади, тада се активира обавеза председника да путем свог акта – указа распусти Народну скупштину.

Народне скупштине са унапред одређеним дневним редом, али и сама законодавна власт потписима трећине посланика може да исходује ванредно заседање Народне скупштине.¹⁴⁹⁶

Основна делатност скупштине је законодавство, али она доноси наравно и друге одлуке које су неопходне за егзистенцију државног организма. Поменули смо да Устав не познаје као појам акте Владе односно политичке акте, међутим препоруке, резолуције, декларације и акти којима се дају смернице односно уоквирује деловање извршне власти су политички акти скупштине.¹⁴⁹⁷ За рад законодавног тела није предвиђен Уставом једнообразни начин одлучивања. Правило је да се у српском парламенту одлуке доносе већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. Међутим, поједине одлуке се доносе надполовичним бројем гласова свих посланика, као што је проглашење и укидање ванредног стања, доношење аката о мерама којима се одступа од људских и мањинских права за време док ово стање траје, такође закони о референдуму, правима националних мањина, територији и надлежности аутономних покрајина и локалних самоуправа, развојног и просторног плана, задужења Републике о потврђивању међународних уговора, се доносе уз потребан број од 126 народних посланика дакле надполовичну већину. За промену Устава тражи се јача већина, односно 2/3 од укупног броја посланика је нужно да гласа за акт о промени Устава. Народна скупштина има и широк дијапазон политичких надлежности, а то су: одлучивање о промени граница Републике Србије, доношење одлуке о рату и миру, и проглашавање ратног и ванредног стања, контролна функција над безбедносним службама, усвајање стратегије одбране, расписивање републичког референдума и давање претходне сагласности на статут аутономне покрајне (за ове акте је напоменуто да је за њихово усвајање неопходна надполовична већина од укупног броја посланика). Квасисудска функција Народне скупштине огледа се у њеном овлашћењу да донесе Закон о амнестији, наравно, ценећи погодност политичких прилика. Већ је споменуто да Народна скупштина разрешава шефа државе у случају да овај прекрши Устав. Иначе у теорији се наводи да разрешење председника Републике или смена Владе нема директне, Уставом предвиђене последице по статус Скупштине, уз изузетак да је неуспех опозива председника по слову Устава од 1990. године значио нове парламентарне изборе. Питање је да ли парламент жели чишћење рачуна са шефом државе ако зна да се неуспехом опозива његова звезда гаси? Скупштини важећег Устава не следи политички крај, аутоматски ако не опозове челника државе, али као политички шаролико представничко тело подалеко је од јединства које се зове двотрећинска већина и са којом може бити „претња“ председнику Републике.¹⁴⁹⁸ Кадровско-изборна овлашћења скупштине огледају се у њеној обавези да

¹⁴⁹⁶ Скупштина се састаје без позива после проглашења ратног или ванредног стања.

¹⁴⁹⁷ Чланом 8 Закона о Народној скупштини из 2010. године детаљизовано је који су све акти које законодавно тело доноси у обављању своје надлежности. Тако се наводи да Народна скупштина доноси: закон, буџет, завршни рачун, план развоја, просторни план, пословник, стратегију, декларацију, резолуцију, препоруку, одлуку, закључак, аутентично тумачење закона и акт којим се уређује јединствена методолошка правила за израду прописа.

¹⁴⁹⁸ С., Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет у Београду, Београд, 2008, стр. 159. До сада су три сазива Народне скупштине с обзиром на већину која је подржавала Владу имала могућност да утичу на политичку судбину шефа државе. Реч је о првом вишестраначком сазиву скупштине из 1990. године када је Социјалистичка партија Србије располагала са 194 посланика, затим сазив скупштине из 2001. године када је Владу Демократске опозиције Србије подржавало 176 посланика и садашњи актуелни сазив Скупштине где Влада Српске напредне странке и Социјалистичке партије Србије располажу са најкомотнијом већином у историји обновљеног вишестраначја у Србији, односно са 202

изабере Владу Републике али и могућношћу да јој ускрати поверење као и министрима већ помињаном могућношћу разрешењу председника државе, избор пет судија Уставног суда и евентуално разрешење свих петнаест судија, избор председника Врховног касационог суда, председника судова, Републичког јавног тужиоца, јавних тужилаца, затим избора судија који се на ту функцију бирају први пут као и заменика јавних тужилаца са истим својствима а на период од три године, избор изборних чланова Високог судства, избори и разрешења гувернера Народне банке Србије, Савета гувернера и Заштитника грађана. Ове изборне функције законодавне власти сведоче о њеном значајном утицају на носиоце других државних власти.¹⁴⁹⁹

Круг предлагача закона по Уставу је поверен: сваком народном посланику, Влади, скупштини аутономне покрајне или групи од најмање 30.000 бирача. У теорији је одмах примећено, да као и по Уставу од 1990. године председник Републике није уврштен у круг овлашћених предлагача закона.¹⁵⁰⁰ Дакле, док се председник не може појавити као предлагач закона, може да се појави у улози овлашћеног предлагача за промену Устава Србије, а које право могу да искористе и 1/3 од укупног броја народних посланика, Влада и најмање 150.000 бирача. Устав је у вези са бројем бирача који могу да иницирају доношење закона, односно да поднесу предлог за промену Устава повисио број, у односу на свог претходника. Новина у уставном систему која је и сведочанство о настојању уставотворца да ослаби улогу шефа државе је и та, да се по садашњим уставним нормама одлука о проглашењу ванредног односно ратног стања, уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, доноси заједно од стране председника Републике, председник Народне скупштине и председника Владе. Дакле, шеф државе нема више једини ексклузивитет у проглашењу ванредног, односно ратног стања као што је имао на основу Устава из 1990. године.

Поред већ споменуте контролне функције скупштине у односу на Владу у виду посланичких питања, интерпалације и подношење захтева за изгласавање неповерења Влади постоји такозвана једногодишња парламентарна контрола Владе а то је њено буџетско право. Када на дневни ред заседања скупштине дође Закон о буџету и завршни рачун, народни представници су у могућности да укажу на евентуалне пропусте у раду Владе у протеклом једногодишњем периоду и да ако се оформи нова већина у односу на владину која више и није већина, дође до неусвајања буџета. У досадашњој парламентарној пракси није се десило да се не усвоји буџет, „али да се десило, то не би аутоматски значило и пад Владе, јер постојећи буџет привремено продужава трајање.“¹⁵⁰¹

посланика. Међутим, у првом и трећем случају само је теоретски била изводљива смена председника. С обзиром да и Слободан Милошевић некада, а Томислав Николић сада потичу из најјаче странке парламентарне већине није логично да та странка смени „свог“ председника.

¹⁴⁹⁹ „У нашем поретку утицај законодавне власти, и извршне власти наравно, на правосуђе требало би да се заврши избором функционера. Чињеница да парламент у већини случајева одлучује и о престанку функције казује да је присуство других власти у раду судске власти константно. Такође, пракса нам открива да подела власти није доследна не само када гледамо однос законодавне и извршне власти него и када је правосуђе у фокусу.“ - С., Орловић, *Ibid*, стр. 159

¹⁵⁰⁰ Д., Симовић, *op.cit* стр. 315

¹⁵⁰¹ С., Орловић, *op.cit* стр. 159-160

VI .8. Политички живот Србије под Уставом из 2006. године

После петооктобарских промена из 2000. године у Србији је покренуто уставно питање. На жалост, требало је да прође шест пуних година да се усвоји нови Устав Србије. Устав је донет у ситуацији када се распала Државна заједница Србија и Црна Гора. То је први Устав поново независне Србије. Почетак политичког живота на основу овог Устава везали смо за седме парламентарне изборе од успостављања вишестраначког система 1990. године. Ти „седми по реду парламентарни избори одржани су у атмосфери политичког тријумфа власти због новодонетог Устава Републике Србије 2006. године. Потврђен на референдуму вољом грађана са низом стручних и политичких примедби, више новодонети него нови по решењима, без јавне расправе – Устав, и све око њега што се догађало на политичкој сцени омогућио је најдужу предизборну кампању. Влада, којој су многи прогнозирали кратак век тако је остварила своје темељно изборно обећање, које је сматрала довољним да покрије одлазак Црне Горе из нежељене државне заједнице. Отпочео је процес преговора о „коначном статусу“ Косова и Метохије. Процес приватизације ближио се крају. Покренут је процес разговора око придруживања Европској унији. Истовремено је Влада која је на претходним изборима бирачима слала поруку да јој је Хаг „последња рупа на свирали“, пред међународни трибунал послала највећи број осумњичених и успешно одолела низу афера.“¹⁵⁰² Из наведеног цитата, јасно се назире да је овде реч о првој Влади Војислава Коштунице која је деловала и неколико месеци под новим Уставом из 2006. године. Устав је рођен у „принудном политичком браку“, односно политичком сустанарству или кохабитацији на релацији председник Републике Борис Тадић – председник Владе Војислав Коштуница. Све најважније одлуке у држави у периоду кохабитације донете су од стране Владе и њеног премијера. Војислав Коштуница је успео и да после парламентарних избора из 2007, исходује за себе (иако је његова странка завршила на трећем месту са скромних 47 мандата) место премијера стицајем специфичних околности. Разговори око формирања Владе трајали су четири месеца, а претходни кабинет (и ако у техничком мандату) је био тако рећи у пуној функцији. Да су Уставом пројектоване најважније полуге моћи унутар Владе, а не у кабинету председника Републике говори и то да је главни спор у коалиционим преговорима био око места премијера, министра унутрашњих послова, директора Безбедносно-информативне агенције и место министра инфраструктуре. Демократска странка на чијем челу је био тада актуелни председник државе иако се са 64 мандата боље пласирала у односу на коалицију око премијера Коштунице, на крају је у преговорима попустила управо под специфичним притиском Демократске странке Србије. Да је у српској политици све могуће, говори податак да је само два дана пред истек рока за избор Владе, направљена привремена коалиција између Српске радикалне странке и Демократске странке Србије тако што је Томислав Николић изабран за председника Народне скупштине. Његов мандат од непуних недељу дана на челу Народне скупштине био је најкраћи у историји новог српског политичког плурализма. Колективна хистерија против избора Николића на чело Народне скупштине исходовала је његову оставку, експресно су изабрани председник Народне скупштине из редова Демократске странке Оливер Дулић и Влада коју је предводио Коштуница по други пут у премијерском мандату. Сада су се односи у извршној власти односно у кабинету Војислава Коштуници усложнили. Он је био на челу Владе која има парламентарну већину, али уједно он није на

¹⁵⁰² М., Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, op.cit. стр.86

челу странке која је најјача унутар те већине већ је то председник Тадић који није исходовао да личност по његовој вољи буде премијер, али је успео да се избори да човек од поверења и некадашњи министар финансија у Ђинђићевој Влади, Божидар Ђелић буде фактички (пошто та функција још није постојала) „први потпредседник Владе“ и да Демократска странка добије тако важно место у још увек ауторитарној Србији, а то је позиција шефа Безбедносно-информативне агенције. Расподела министарских места која је била последица преговора око формирања Владе говорила је да је та Влада оркестар који нема једног диригента, да ће та Влада бити далеко од симфоније, јер и Тадић жели да покаже да се и он после три године запећка на политичкој сцени, пита око најважнијих државних тема. Чини нам се да је све тачно што је о овој Влади изрекао професор Милан Јовановић: „Влада представља савез из нужде, творевину истрошене петооктобарске инерције; покушај реанимације ДОС-а подстицан више екстерно, очекивањима других него жељом актера; неискрених партнера усмерених пре против радикала и једних против других него окренутих пословима који их чекају. Све је то наговештавало да ће ова Влада имати кратак рок употребе и да јој и најмање, наизглед баналне разлике могу врло брзо скратити мандат. После свега Србија је добила још једну коалициону Владу састављану од представника пет странака. Трзавице које су обележиле њено формирање наставиле су се и у функционисању. То је потврђивало кашњење у доношењу закона и сам квалитет законских пројеката. Први велики тест ове Владе био је крај рунде преговора о коначном статусу Косова и Метохије и сетови закона о локалној самоуправи, председнику Републике, Војсци и расписивање избора.“¹⁵⁰³ Дакле, друга фаза кохабитације¹⁵⁰⁴ између председника Тадића и премијера Коштунице је била много конфликтнија у односу на прву фазу када Тадићева странка није била чланица владајуће коалиције. Показало се да скромне норме о положају председника у уставном систему односно његова не тако значајна овлашћења, добијају на значају када се његова странка налази у Влади, а посебно ако је она у тој Влади по броју министарских места доминирајућа. Борис Тадић је јасно показао да жели да буде стварни шеф извршне власти поред премијера, да се пита за области друштвеног живота које ни под разно не представљају надлежности председника Републике. Додуше, ни Коштуница му није остао у том „политички прљавом плесу“ дужан, газећи тамо где може да га гази. Имајући у рукама своје партије портфељ министра унутрашњих послова, показао је да не жели да се задовољи улогом премијера, какву су имали председници влада за време Слободана Милошевића. Аутор ових редова је мишљења, да два главна политичка актера у том периоду (2007-2008) председник и премијер нису показала спремност да се придржавају Устава, односно улоге коју је Устав доделио функцијама које су тада обављали. Институционални механизми коришћени су за надигравање политичких партнера, а време ће показати великих политичких противника. Србија је ишла ка новим изборима, поново превременим, и то непуних седамнаест месеци од претходних избори одржаних јануара 2007. године. Где је дошло до размимоилажења? Тамо где се бар о једном делу судбине Србије одлучује, око фотеле председника на Андрићевом венцу (седиште Председништва Србије, напомена М.Р.) Формално,

¹⁵⁰³ М., Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 91-92

¹⁵⁰⁴ Период у коме је Тадићева Демократска странка учествовала у другој Влади др Војислава Коштунице (15.5.2007-7.7.2008) могли би назвати „кохабитација у коалицији“ или српска верзија подељене већинске власти. Премијер има мањи маневарски простор, јер најјача партија коалиције је странка чији је председник шеф државе и не постоји неприкосновени вођа парламентарне већине.

коалициони партнери нису могли да се договоре око датума расписивања и одржавања председничких избора. Након усвајања неколико важних законских текстова а међу њима треба издвојити, Закон о избору председника Републике и Закон о председнику Републике Србије, тадашњи председник Скупштине демократа Оливер Дулић је расписао изборе 12.12.2007. године чак пре него што су неки закони ступили на снагу и без знања партнера у Влади што је отворило жестоке полемике уз пуно жучи међу коалиционим партнерима.¹⁵⁰⁵ То је повукло домино ефекат који се огледао у неколико потеза такозваних политичких партнера. Странке које су подржавале премијера нису биле спремне да председнику Републике и јачем политичком партнеру, актуелном шефу државе дају подршку за други круг председничких избора. Јединствена политика око Косова и Метохије и придруживања Европској унији, била је све, само не јединствена. Једнострано проглашење независности Косова и разлике у тумачењу Споразума о стабилизацији и придруживању, условили су да Војислав Коштуница врати мандат народу који је такав чин објаснио, да нема јединствене политике Владе о јужној српској покрајини. Из Тадићеве перспективе, Влада је пала зато што није било јединствене политике о даљем процесу придруживања Европској унији. Користећи своје уставно право, а на образложени предлог Владе расписани су одлуком председника Републике, осми по реду парламентарни избори. Тај потез председника Републике у формалном смислу имао је недостатке. У правној теорији исправно је примећено да када је „распустио Народну скупштину на образложени предлог Владе председник Републике је 13. марта 2008, расписујући изборе за народне посланике за 11. мај 2008. израз „да се избори окончају најкасније 60 дана од дана расписивања“ погрешно протумачио да се избори одрже најкасније 60 дана од дана расписивања, избори су се одржали у том року, али су били окончани тек крајем маја, тако да је од расписивања до окончања избора протекло више од 60 дана. То је била очигледна повреда Устава.“¹⁵⁰⁶

„Уобичајен одзив бирача, победа листе За европску Србију, наставак раста броја гласова радикала, лош изборни резултат коалиције окупљене око премијера Коштунице и позиције коалиције СПС-ПУПС-ЈС да буду језичак на ваги за формирање парламентарне већине и Владе главни су резултат избора 2008. године ... Највећи број гласова бирача и највише освојених мандата одредио је евроинтегрите победницима мајских избора. Листа За европску Србију није имала довољно гласова за формирање парламентарне већине ни са посланицима мађина и ЛДП-а. Суверенистички блок, до објављивања изборних резултата хомоген, није издржао под притиском неочекивано великог изборног успеха демократа, неочекивано слабијег резултата СРС-а и варљивог јединства коалиције окупљене око СПС-а. Избори су донели још један расцеп на политичкој сцени Србије. Постизборни савез социјалиста и демократа најзначајнији је резултат овог изборног

¹⁵⁰⁵ Тадашњи шеф посланичке групе Демократске странке Србије и Нове Србије, Милош Алигрудич овакво понашање карактерисао је као једнострану одлуку Демократске странке јер је њом „грубо прекршен коалициони споразум да се све важне одлуке доносе консензусом унутар владајуће коалиције.“ Из кабинета председника Србије одговорено је да је тим споразумом предвиђено да се избори за председника Републике распишу до 10. децембра до када је требало донети сет неопходних закона. Усвајањем тих закона стекли су се услови за расписивање, што је испуњавање а не кршење коалиционог споразума. Кофузија је појачана изјавама стручних служби Владе да је председник Народне скупштине прекршио Устав, јер је расписао изборе пре ступања на снагу поменутих закона а Устав предвиђа да они ступају на снагу 8 дана од дана објављивања, а то није могло бити пре 19. децембра.“ – Лист Политика, 13. децембар 2007, стр. 6

¹⁵⁰⁶ Р., Марковић, *Уставно право* – приручници за полагање правосудног испита, Књига I, Београд, 2009, стр. 144

циклуса. Он ће неминовно отворити процес реконфигурације партијског система на елективном и парламентарном нивоу са несагледивим последицама. Стабилност и дуговечност власти произишле из „брака“ политичких ривала који је у изборној кампањи називан „научном фантастиком“ зависи ће од брзине испуњавања датих обећања, подршке – пре свега финансијске – ЕУ која је утицала на њено формирање исто толико колико је „дувала у леђа“ евроинтегрисима у изборној кампањи, снаге опозиције, искрености и вештине нових коалиционих партнера да одбију критике оног дела политичке јавности који ту коалицију сматра „неприродном.“¹⁵⁰⁷ Формирањем Владе која је такође била коалициона, отпочела је нова фаза у председничкој владавини Бориса Тадића. То је иначе ситуација, коју заговорници схватања да је систем власти у Србији полупредседнички називају председничком фазом. Разлог тога је што је председник Републике уједно био и лидер најјаче партије у коалицији. Та нова коалиција формирана је између Демократске странке као водеће партије у предизборном савезу – За европску Србију и Социјалистичке партије Србије. Главни коалициони аранжман свео се на то да председник Владе што је у парламентарној демократији и логично, буде из појединачно најјаче странке у коалицији, те је премијерска функција припала др Мирку Цветковићу, који је био министар финансија у другој Коштуничиној Влади, као кадар демократа иако формално није био члан ове странке. Социјалистичка партија Србије као други (испоставиће се) најважнији партнер Демократске странке у овој коалицији добила је два веома важна места у номенклатури државне власти. Председнику социјалиста Ивици Дачићу припала је новоустановљени положај у Влади – место првог потпредседника Владе. Од формирање ове коалиције 2008. године установљено је можемо рећи, сада већ правило да један потпредседник Владе добија функцију првог потпредседника Владе с тим што је Дачић формално био и заменик премијера. Као што смо навели, Уставни суд је одредбу Закона о влади, која установљава функцију заменика премијера прогласио неуставном. Друга важна функција у државном протоколу припала је такође Социјалистичкој партији Србије, а то је место председника Народне скупштине, коју је у четворогодишњем мандату вршила тадашња потпредседница Социјалистичке партије др Славица Ђукић-Дејановић. Наиме, председник Народне скупштине је по функцији додуше у изузетним околностима „заменик“ председника Републике, односно вршилац дужности што се 2012. године и десило, када је Борис Тадић себи својевољно скратио петогодишњи мандат и одлучио да са парламентарним изборима буду и председнички избори. Уместо да такву његову одлуку прати формални акт – писмена оставка коју доставља председнику Народне скупштине и обавештава јавност, он то није учинио, већ је председницу Народне скупштине само чини нам се некако „немушто“, обавестио о томе да му је „скраћен мандат због одржавања председничких избора.“ Тадашњој председници парламента није преостало ништа друго него да ипак ову ситуацију уподоби случају када председник Републике поднесе оставку, и да поступи по Уставу што је она и учинила, преузимајући вршење дужности функције председника Републике. Ова кратка секвенца с краја владавине Бориса Тадића, говори о његовом лидерском стилу који је имао ауторитарне црте. Вратимо се на почетак мандата Владе Мирка Цветковића, иначе другог кабинета у историји српског (обновљеног вишестраначја) вишестраначја који је преживео пуни мандат. Претходно је то пошло за руком, његовом имењаку Мирку Марјановићу. Владу је обележила изузетна доминација председника Републике егзекутивом, уз незанемарљив печат доношења одлука унутар коалиције од стране првог потпредседника Владе – заменика премијера, Ивице Дачића,

¹⁵⁰⁷ М., Јовановић, *op.cit.* стр. 95-96

који је добио вероватно и после премијерске функције, најзначајније место у извршној власти постпетооктобарске Србије – моћну позицију министра унутрашњих послова. Председник Владе, Мирко Цветковић, чији је положај по самом Уставу појачан с обзиром да министри сада имају одговорност и пред председником Владе био је правно и политички невидљив. Опције које су стајале на располагању председнику Републике и уједно председнику Демократске странке Тадићу биле су: да неку познатију личност а која се налазила у руководству Демократске стране примера ради Бојан Пајтић (тадашњи председник Извршног већа Војводине и потпредседник ДС-а) или Драган Ђилас (заменик председника Демократске странке) номинује за председника републичке Владе. Међутим, тадашњем шефу државе то није одговарало. Желео је да буде сигуран, да неће бити ни у каквој конкуренцији са премијером. Због тога је било потребно изабрати за премијера формално од стране скупштине политички изузетно бледу личност као што је био Цветковић. Парадоксално је, да је Мирко Цветковић први председник Владе после 2000-те године који је у тако изузетно важном домену као што је економска политика имао изузетне компетенције и стручност с обзиром да је доктор економских наука, консултант Светске банке 80-их година XX века, који је претходно руководио министарством финансија, а једно време је био и директор Агенције за приватизацију. Сасвим је било логично очекивати, да ће главне импулсе у економској политици давати председник Владе. На жалост, то се није догодило и Влада је управо запамћена по својим лошим потезима у привредној сфери. Аутори који систем власти у Србији посматрају као полупредседнички наводе ипак да „Устав Србије из 2006. године председнику Републике не даје никаква *policy* овлашћена; он једноставно нема право да води политику. Ипак, председник се често меша у *policy* питања утичући на ток дебате и нека *policy* решења. Међутим тај закључак је понекад више принудан него стваран.“¹⁵⁰⁸ Из визуре схватања да је систем власти у Србији полупредседнички, које је присутно у нашој политиколошкој литератури, говори се о систему алтернатије полупредседничког режима у Србији. Алтернатија значи да се полупредседнички институционални модел појављује у чак три типа. Први тип је церемонијални председник, позиција у којој шеф државе нема подршку скупштинске већине и нема представнике у Влади. У теорији је наведено да су то периоди у којима су председници били Милан Милутиновић (1998-2003) и Борис Тадић у најдужем делу првог мандата (2004-2007). Међутим, ова анализа првог типа полупредседничког система захтева делимичну коректуру. Исправљање је неопходно у случају Милана Милутиновића. Он је био председник у време важења Устава из 1990. године, дакле, имао је апсолутно иста овлашћења као Слободан Милошевић. Ту сличност између два председника престаје, јер је Милошевић био на челу владајуће партије, а Милан Милутиновић додуше потпредседник али без утицаја да одлучује о питањима државне политике.¹⁵⁰⁹ То је главна особина његовог изразито бледог мандата с тим што је тај мандат био још блеђи када је на чело Владе дошао Зоран Ђинђић, јер је Влада тада једина водила политику. Други тип полупредседничког система по схватању политичког економисте, Душана Павловића је онај када председник у парламенту има значајну подршку, и када његова странка заузима значајно место у Влади. Тада председник може

¹⁵⁰⁸ Д., Павловић, *Економски ефекти полупредседничког система у Србији*, Институционално реформе у 2010. години, Центар за либерално – демократске студије, стр. 64

¹⁵⁰⁹ Милан Милутиновић је пресудом Хашког трибунала ослобођен оптужби јер је у самој пресуди наведено да он није имао ефектину контролу над извршном влашћу у Србији с краја 90-их година XX века, па сходно томе није одлучивао о току војнополицијских дејстава на Косову и Метохији.

да има пресудан утицај на министре из сопствене странке, ако то жели. Што је још важније, он тада игра улогу гаранта коалиционог споразума, што значи да утицај на своје министре врши у циљу очувања владајуће коалиције. Као пример за то, наведени писац узима мандат Бориса Тадића од јануарских избора 2007. године. Иначе, значајна доминација претходног председника Србије у оквиру егzekутиве трајала је од наведене године до губитка председничких избора јуна 2012. године. Тај други тип полупредседничког система кога карактерише релативно јак председник са релативном скупштинском већином и са делом министара из његове странке а који се веже за крај првог мандата Бориса Тадића и његов други мандат може се поделити на два периода. Први период је трајао од 2007.- 2008. године, када је на челу Владе био Војислав Коштуница, председник Демократске странке Србије, слабије партије у односу на Демократску странку, унутар владајуће коалиције и треће по јачини у осмој легислатури, тада односи између председника и премијера ипак нису били односи политичке подчињености, односно видљиве политичке неравноправности, као што је то била карактеристика односа на релацији Борис Тадић – Мирко Цветковић.

Други период веже се за други мандат Бориса Тадића када је његова доминација још израженија у оквиру егzekутиве и потпуно је јасно да је он та личност која је утврђивала будући састав чланова Владе из редова Демократске странке а не мандатар, односно премијер Цветковић. Свакако, то је имало утицаја на будућу политику Владе Србије. Трећи тип полупредседничког система назван је у српској политиколошкој литератури, онај систем, у коме се појављује супер председник са апсолутном већином у скупштини и Влади. То је иначе карактеристика владавине Слободана Милошевића у два мандата од 1990.-1992., и од 1992.-1997. Занимљиво је да је у свом седмогодишту на челу Србије Милошевић само у прве две године имао апсолутну доминацију над парламентарном већином, односно у првом сазиву вишестраначког парламента. Наредних пет година владе коју је контролисао биле су мањинска (Шаиновићева) односно коалициона са изразитом доминацијом његове партије (Марјановићева прва Влада од 1993-1997). Многе критике које су упућиване Милошевићевој владавини, могу исто тако да се упуте на рачун како је председниковао Борис Тадић. Једна од великих замерки њему коју упућује аутор ових редова огледа се у следећем: после победе на председничким изборима 2004. године наставио је Милошевићеву праксу коју је додуше копирао и Војислав Коштуница,¹⁵¹⁰ није поднео оставку на место председника Демократске странке. Да би председничка власт била модераторна власт која посредује у кризним ситуацијама и сукобима на релацији парламент – влада, пожељно је да председник не буде на челу странке која га је номинувала за функцију чак и када Устав не уводи експлицитну забрану спојивости председничке функције и лидерства у странци. Међутим, низак ниво политичке културе у Србији уопште, а такође и индивидуално Тадићев, своди се на схватање да ко има моћ у странци има моћ у извршној власти и у држави, уз услов да је странка победница на изборима. Управо лидерство у владајућој Демократској странци, Тадићу је омогућило да зато што је председник странке која има министре у Влади може

¹⁵¹⁰ Војислав Коштуница, по ступању на функцију председника Савезне Републике Југославије није поднео оставку на лидерску позицију у својој партији. Дакле, победник у председничкој трци над Слободаном Милошевићем, и велики критичар његове политике, понео се на функцији шефа двочлане српско-црногорске федерације исто као предходник. Стопио је две функције – и страначку и државну. Занемарујући дух савезног Устава али и слово које гласи: „Председник Републике не може обављати друге јавне функције нити професионалну делатност.“ - члан 97 став 4 Устава Савезне Републике Југославије из 1992

да их смењује на основу моћи која потиче из страначких редова, а не на основу овлашћења која има у Уставу. Подсетимо се да је за време важења Устава из 1990. године било упућивано много критика на рачун Слободана Милошевића а једна је била да је стопио и функцију председника Републике Србије и функцију председника владајуће странке под своје скуте. Тако је професор Миодраг Јовичић, указујући на кршење Устава Републике Србије који су по њему били бројни као изразит пример кршења Устава навео: „непоштовање изричите одредбе члана 86 става 8, по којој председник Републике не може обављати другу јавну или професионалну делатност.“¹⁵¹¹

Коментаришући да је тадашњи председник, када је крајем 1990. године биран на функцију председника Републике ... „придржавајући се Устава, поднео оставку на функцију председника своје партије,¹⁵¹² Јовичић је навео да је истовремено обављање те две функције „неприхватљиво“ из разлога што је „супротно Уставу“. Када је током трајања председничког мандата тадашњи председник Републике поново изабран за председника своје партије, а при том није поднео оставку на функцију председника Републике, по Јовичићу је дошло до „флагрантног кршења Устава“. Сличног мишљења је био и професор Драган Стојановић који је анализом цитиране норме Устава приметио да се „инкомпатибилност функција шефа државе и других јавних или професионалних функција, односно делатности односи и на функције у политичкој партији, али не и на само чланство у њој. Према томе морала би у случају избора да се напусти страначка функција уколико то председник Републике не би учинио, очигледно би прекршио Устав и Народна скупштина би могла да покрене поступак за његов опозив.“¹⁵¹³ Исти писац је указујући на лошу праксу да се врше две функције и председника странке и председника државе, али сада везано за функцију председника Савезне Републике Југославије написао: „За функцију председника Републике важи далекосежна инкомпатибилност, односно неспојивост обављања друге јавне функције или професионалне делатности. Јасно је да он не може да буде члан Владе, а ни законодавног тела федерације или федералних јединица ако је дотадашњи члан парламента изабран за председника, онда мора да врати посланички мандат. Не само да председник Републике не може да прихвати неку другу државну или јавну службу, укључујући ту и функцију у политичкој партији, него ни било коју другу плаћену службу, професију, предузетничку делатност, па ни чланство у управном или надзорном одбору јавних предузећа или предузећа усмерених на остваривање добити.“¹⁵¹⁴

У периоду пре него што је донет Устав из 2006, политичке странке и експерти су имале предлоге новог устава Србије. У предлогу за будући основни закон Србије који је сачинила Демократска странка срећемо веома прецизну одредбу о неспојивости функције председника Републике са другим јавним функцијама. У глави II а у вези са инкомпатибилношћу је наведено да председник Србије не може обављати истовремено ни једну другу политичку делатност, нити јавну или професионалну функцију. После избора за председника Србије дужан је да поднесе оставку на функцију у политичкој странци.¹⁵¹⁵

¹⁵¹¹ М., Јовичић, *Куда идеш Србијо – хроника српско - југословенске уставности (1990-1994)*, Београд, 1995, стр. 24

¹⁵¹² М., Јовичић, *Ibid*, стр. 24

¹⁵¹³ Д., Стојановић, *Устав и политичко законодавство Републике Србије*, Ниш, 1991, стр. 92

¹⁵¹⁴ Д., Стојановић, *Уставни статус и овлашћења председника СР Југославије*, у: *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд, 1997, стр. 9

¹⁵¹⁵ Нацрт Устава Србије Демократска странка је јавности изнела 2003 године, наведено према: М., Рајванчић, *Bazični principi ustavne države – primer Ustava Srbije*, www.natef.net, str.2

Дакле, за време важења Устава Србије из 1990. године била су веома гласна залагања стручне јавности и утицајних политичких кругова да је поступање председника у ситуацији када врши ту функцију и уједно функцију председника странке противуствано. Без обзира на ово Борис Тадић имајући прилику да врши функцију председника и на основу Устава из 1990. године и Устава из 2006. године поступао је као Слободан Милошевић,¹⁵¹⁶ чак и горе, јер Милошевић није све време био председник Социјалистичке партије, већ је у његовом првом двогодишњем периоду у обављању функције председника Републике, на челу социјалиста био Борисав Јовић. Милошевић је показао више спремности, бар на почетку мандата за поштовање правила демократске игре у односу на Бориса Тадића. Тадић, једини председник чија се владавина протезала и за време важења Устава из 1990. године и за време важења Устава из 2006. године, занемарио је чињеницу да председник као инокосни орган непосредно изабран од стране грађана, сагласно Уставу, изражава државно јединство Републике Србије и да је представник свих грађана и свих народа који живе у Србији, па и грађана који су присталице или чланови странке из које је потекао али и оних који имају супротне политичке идеје, ставове и изборне преференције у односу на његове. Овај бивши председник Србије у времену док је био актуелни државни поглавар, олако је прешао преко свог уставног задатка да у једнакој мери треба да представља све грађане Србије већ му је било од изузетне важности да остане на челу своје странке и лидерством над демократама и обавезама које из тога пристичу, у коначном дође у колизију са обавезама председничке функције. Бити вођа политичке странке, то је синоним за велике политичке битке уз коришћење различитих знања, политичког умећа и употребе осталог легитимног арсенала за успех странке у свакодневној политици, али и у одсудним изборним циклусима како на националном нивоу тако и на локалном или регионалном. Највећи степен извесности је да ће таква активност довести до фаворизовања права грађана који су било чланством било опредељењем иако формално нису чланови странке, упућени на странку чији је председник истовремено и актуелни шеф државе. Таква активност може да доведе до дискриминисања „осталих“ грађана, оних који по својим политичким опредељењима припадају другим политичким странкама, или неизражавају своју партијску припадност, а којима је актуелни председник такође шеф државе чији су они грађани. Овлашћења председника државе како су пројектована Уставом из 2006. године од председника захтевају да игра улогу интегративног политичког елемента у нестабилним политичким односима у Србији. Функција предводништва једне политичке странке подразумева изразити партијски колорит, страначко одело оног ко је води и она је антипод могућности да се успешно реализује председничка дужност. Прецизније она није толико антипод да се председничка дужност успешно остварује у уставним системима која имају богату политичку културу, надограђивану квалитативно из генерације у

¹⁵¹⁶ Политиколог Славиша Орловић, владавине српских председника означава као различите фазе полупрезиденцијализма у Србији, с обзиром да је заступник гледишта да је систем власти у Србији по уставима из 1990 и 2006 полупредседнички. Тако владавину Слободана Милошевића назива президенталистичком фазом. Председнички мандат Милана Милутиновића, Орловић назива квазипарламентарном фазом. Први мандат Бориса Тадића, док је Демократска странка била у опозицији од 2004-2007, назван је у Орловићем раду фазом кохабитације. Период од 2007-2008 док су Демократска странка и Демократска странка Србије биле у коалиционој Влади, под предводништвом Војислава Коштунице Орловић квалификује као кохабитацију у коалицији. Други мандат Бориса Тадића започет 2008, именован је као председничка фаза. Више о томе: S., Orlović, *Partijski život Srbije – između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 115-122

генерацију, без дисконтинуитета који је настајао као резултат ступања на правнополитичку позорницу ауторитарних државника и вођа. Поставља се питање да ли је Демократска странка била толико персонално слаба да није могла да изнедри два политичка лидера, једног за функцију руковођења државом а другог за руковођење партијом? Персонално није била слаба, али је њена прва персона била државнички неодговорна, а суштински у политичком смислу недалековида. Помињани кандидати за председника Владе уместо Цветковића, Драган Ђилас и Бојан Пајтић, могли су да буду председници Демократске странке у периоду док је Тадић био шеф државе. На увек врелом поду српске политичке арене, која је и даље богата примитивизмима, поклоничком духу према лидерима и њиховим неумереним сујетама, ко изгуби функцију у странци губи политичку моћ. Тадић је то знао, и зато поменутој двојци политичара није дозволио да буду ни премијери ни председници странке. Функција премијера било ком од ових политичара дала би „политички ветар“ у леђа за снажење њихових позиција у редовима демократа, позиција председника странке ојачала би им легитимно право да истакну своју кандидатуру за председника Владе. Онако како је пројектован Митровдански устав, логично је да председник партије која има већину у парламенту или је водећа странка владајуће коалиције буде уједно и премијер. Да је тако поступљено за време другог Тадићевог мандата, односно да је политички истакнута личност била премијер, односи у егзекутиви били би много уравнотеженији, а Тадић би био сведен „само“ на шефа државе, односно коришћење само овлашћења која му по Уставу припадају.

Све ово говори да је сијасетом потеза бившег председника Србије створен, стожер једне неодговорне владавине. Темелј владавине неодговорних политичара, препознавао се и у слабом премијеру, у ситуацији где постоји релативно јак председник (што је већ наведено као други тип полупредседничког система у време краја првог и целог другог самоскраћеног мандата Бориса Тадића) са релативном скупштинском већином и са делом министара из његове странке, где председник не жели да преузме сва овлашћења Владе, посебно не она која подразумевају и одговорност, јер се њиховим коришћењем некада морају предузимати непопуларни потези. То је у теорији веома лепо примећено: „одсуство лидера у Влади, међутим, има важне импликације за Владино економску политику. То отуда што се председник Републике налази у позицији у којој се меша у питање јавне политике само када то нађе за сходно. То поткопава премијерову способност да води политику Владе и на тај начин нека од важних питања економске политике оставља нерешеним. Влада у којој нема лидера, имплицитно шаље сигнал да нема легитимитет, а одсуство легитимитета слаби њен капацитет за спровођење јавних политика. Најречитији пример је свеобухватна реформа прописа (популарно названа СРП) коју је Влада покушала да спроведе 2009/2010. године. Циљ реформе био је да се умање штетни ефекти администрације по пословање предузећа. Предвиђено је уклањање прописа који непотребно подижу трошкове пословања, чиме се врши неефикасна алокација ресурса. Када је половином 2010. године радна група саопштила да је успела да уклони тек трећину непотребних прописа, видело се да су главна препрека сама министарства у Влади. Један од чланова радне групе изјавио је : „план реформе прописа није реализован и апелујем на надлежне да им овај пројекат буде приоритет. Чини се да се реформе не спроведе конзистентно и да сва министарства и надлежни не деле исти ентузијазам за поправљање

привредног амбијента“ (Политика, 14. јул 2010, стр. 11). Ситуација је заиста била апсурдна: сама Влада није способна да реформише сопствену администрацију.¹⁵¹⁷

Анализирајући овај мали исечак из политичког живота Србије, односно активности државне управе која би требала да буде извршна власт извршне власти како је управу схватао академик Љубомир Тадић, поставља се питање због чега је дошло до неуспеха једног реформског подухвата који није био толико захтеван да би се могао оправдати неуспех? То је зато што у време владавине Бориса Тадића на жалост, није било правог домаћина у Србији. Онај ко је имао највишег легитимитета за реформу, а то је председник Републике тиме се не бави. Стриктно уставно то и није његово овлашћење, али ауторитетом своје функције могао је да утиче на многе реформске процесе односно њихово одвијање у позитивном правцу. Они чија је дужност била да се баве реформом прописа, а тиме и реформом управе, премијер и надлежни министар за то нису имали политички капацитет, без обзира на уставна и законска овлашћења. Наглашавамо да није случајно апстинирање легитимитета. То је последица свесне активности председника Републике да на место премијера и надлежних министара именује оне личности које немају политички програм а онда је сасвим логично да се на њих може лако утицати. Ипак, ниво политичке културе у Србији довео је до тога, да су грађани схватили о чему је реч. Дугогодишња свемоћна владавина Слободана Милошевића, политичка бледоликост Милана Милутиновића, правна, политичка и економска невидљивост Мирка Цветковића, утицајно али неуспешно премијерство Војислава Коштунице, и тек започети реформски процеси под премијерском палицом Зорана Ђинђића који је трагично заустављен, освестили су грађане Србије каква је владавина потребна Србији. На председничким и парламентарним изборима 2012. године десио се истински преокрет. У првом кругу председничких избора, тадашњи председник за проценат је био боље пласиран од Томислава Николића који је завршио на другом месту. Резултати парламентарних избора нису одмах могли да дају јасну слику ко је истински победник. Бројке су најбољи сведок томе. Наиме, коалиција окупљена око Српске напредне странке под предведништвом тадашњег лидера Томислава Николића освојила је 73 посланичка мандата, Демократска странка са партијама на њеној листи 6 мандата мање, а коалиција СПС-ПУПС-ЈС 44 мандата. Влада је могла да буде формирана како између напредњака и демократа што је била најмање извесна варијанта, до у једном тренутку највише извесне варијанте а то је Влада демократа, социјалиста и представника Г17+. Међутим, други круг председничких избора на којима је победио Томислав Николић, довео је до политичког заокрета социјалиста (који су додуше заједно са својим коалиционим партнерима чини нам се искрено подржали Бориса Тадића у другом кругу председничких избора) ка сарадњи са Српском напредном странком и формирањем будуће коалиционе Владе. Влада је формирана од стране коалиције око СНС-а, коалиције СПС-ПУПС-ЈС, Г17+ (односно Уједињених региона Србија) и представника Социјалдемократске партије Србије која је била на листи Демократске странке. У моменту избора на функцију председника Републике Томислав Николић је поднео оставку на чланство у странци и лидерску позицију испунивши једно од важних обећања датих у изборној кампањи, да уколико буде изабран за шефа државе више неће обављати функцију председника своје странке. Тиме је овај политичар са двоеценијским стажом у српској политици „очитао лекцију“ политичким противницима, шта значи држање изборних обећања и колико један такав

¹⁵¹⁷ Д., Павловић, *Економски ефекти полупредседничког система у Србији*, у: *Институционалне реформе у Србији 2010. године*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2010, стр. 71

потез на почетку председничког мандата може да укаже на који начин ће председник Републике престављати државу у земљи и иностранству, и да ли ће користити своја овлашћења у складу са Уставом или ће посегнути за праксом Милана Милутиновића, који је само формално био председник Србије, односно за праксом суперпредседниковања Слободана Милошевића, и јаког председника у другом мандату какав је Тадић био превазилазивши оквире својих овлашћења. Одговор какав је председнички стил Томислава Николића после (док овај рад настаје) прве три године његовог првог мандата у својству председника Републике, није тешко наслутити. То је председник Републике који у респектабилној мери поштује Устав у вези са прерогативима који су му Уставом Србије поверени, и тиме како би то велики енглески правник Беџот рекао за шефа државе, представља достојанствени део егzekутиве. За демократске процесе у нашем друштву, које је дуго било под стегама различитих ауторитарних владавина, Николићево председниковање веома је битно. Он је то показао и у првим разговорима око формирања Владе 2012. године. С обзиром да је потписан коалициони споразум између СНС-а, СПС-ПУПС-ЈС, Уједињених региона Србије и Социјалдемократске партије Србије на основу кога је било предвиђено да се председнику за мандатара за састав Владе предложи лидер социјалиста Ивица Дачић, Николић је уважаио политичку реалност, а и сам је био активан у вези преговора са формирањем Владе, па предлог је упутио Народној скупштини. То је прва Влада у којој ће после дванаест година од губитка избора Социјалистичка партија Србије имати свог лидера на месту премијера,¹⁵¹⁸ који је уједно задржао и позицију министра унутрашњих послова из предходне Владе Мирка Цветковића. Друга (показаће се) најзначајнија функција у тој Влади припала је лидеру у успону Александру Вучићу испред Српске напредне странке који је добио функцију првог потпредседника Владе и министра одбране, а са додатним задужењем координације свих служби безбедности и борбе против организованог криминала и корупције. Друга места у Влади су распоређена по коалиционом рецепту, да потпредседници Владе воде и министарске ресоре, што је била пракса и претходне Цветковићеве Владе.¹⁵¹⁹ Влада под премијерством Ивице Дачића остаће по нашем мишљењу запамћена као специфично колегијално тело, у коме је после неколико месеци од формирања Владе превагнуо утицај првог потпредседника Владе и председника Српске напредне странке Александра Вучића. У политичком вокабулару управо уважавајући стварне односе снага и велики раст популарности Вучића и његове странке Влада се може назвати „копремијерском“. Због слабије позиције коју је Социјалистичка партија имала у владајућој коалицији,¹⁵²⁰ премијер није био доминантна

¹⁵¹⁸ То је друга Влада од 1990 у којој је премијер вршио и функцију министра. Пре тога, само се још једном и то 2011, десило да премијер обавља функцију министра. Био је то премијер Мирко Цветковић, који је после реконструкције Владе и измена Закона о Влади, по други пут обављао функцију министра финансија преузевши је од Дијане Драгутиновић, која се повукла са те вруће политичке фотеле и управног ресора.

¹⁵¹⁹ Тако је Влада имала још три потпредседника, која су по значају била мање политички интересантна, него функција првог потпредседника Владе. Тадашњи председник ПУПС-а Јован Кркобадић поред места потпредседника Владе био је и министар рада и социјалне политике, Расим Љајић (иначе постпетоктобарски политичар који има најдужи стаж у српским владама) председник Социјалдемократске партије Србије са квоте Српске напредне странке, поред потпредседничког места био је и министар трговине, телекомуникација и туризма, а испред Г17+ потпредседница странке Сузана Грубјешкић потпредседник Владе задужена за европске интеграције. Приликом формирања Владе Дачић-Вучић, Г17+ као и у претходним сличним ситуацијама испољио је исту тежњу да контролише неки од ресора у вези са финансијама и привредним системом. Тако је сада већ бивши председник ове странке која је у међувремену ишчезла са политичке сцене, Млађан Динкић, добио место министра за економију и привреду.

личност у оквиру егзекутиве. При том не занемарујемо политичку харизму Ивице Дачића, а посебно његову политичку вештину, која му је и донела место првог председника Владе испред Социјалистичке партије у постпетооктобарској Србији. Иначе добар познавалац српских политичких прилика историчар Чедомир Антић,¹⁵²¹ после прве годишњице ове Владе у својој књизи „Српска историја“ о положају Александра Вучића у Влади и актуелној српској политици 2013. године забележио је: „Посебно занимљив феномен нове Владе несумњиво је њен потпредседник Александар Вучић. Сабравши велику моћ као председник најмоћније странке, потпредседник Владе координатор безбедносних установа и током прве године министар одбране, успео је да, уз неподељену подршку САД, ЕУ и медија у Србији стекне велику популарност. Он сам прошао је занимљиву трансформацију извршивши отклон од своје раније две деценије дуге политичке каријере. Велика подршка коју Вучић ужива тим је занимљивија пошто он није ни председник ни премијер Србије. Велика популарност појединих политичара Друге републике по правилу је оптерећивала њене слабе демократске установе и била је израз ауторитарних тежњи знатног дела становништва. За разлику од Тадићеве и Коштуничине популарности Вучићева нема снажнију опозицију. С обзиром на Вучићеву политичку прошлост и чињеницу да СНС нема парламентарну опозицију са деснице, његов положај у великој мери подсећа на Милошевићев из 1988. и 1989. године. Милошевић је на чело Савеза комуниста Србије дошао као партијски конзервативац посвећен очувању самоуправљања и Брозовог култа, онда је ту велику моћ удружио са ореолом националног реформатора и ослободиоца. У једном часу у Србији и Југославији он више није имао противника. Милошевић, међутим, није имао вољу, жељу, ни снагу да спроведе потребне реформе. Истинске реформе би свакако значајно умањиле његову популарност и запретиле темељима тадашње власти. Избегавање и одлагање промена штитили су његову власт али су штетили држави, коначно, они нису донели ништа осим деценије све веће његове личне власти и све дубље опште кризе. Средина из које су потекли Милошевић, из бирократске елите комунистичког ауторитарног режима, и Вучић из олигархије вишестраначког система Друге републике-свакако им није пружала много прилике да започну и спроведу неопходне промене. Можда ће случај овог другог бити другачији?“¹⁵²² После три године (у моменту док овај рад настаје) од уласка Српске напредне странке на велика врата у врх српске политике – Владу Републике Србије, мишљења смо да је поређење које је Чедомир Антић направио између Слободана Милошевића и Александра Вучића тачно само у обрисима и везује се за почетке и једног и другог приликом обављања функција на којима

¹⁵²¹ Чедомир Антић у својој књизи „Српска историја“ из 2013., под Другом Републиком у Србији подразумева период који је отпочео доласком Слободана Милошевића на власт, дакле још у једнопартијском систему. Друга Република је своју делимичну демократску димензију добила првим вишестраначким изборима 1990. године који су по Антићу „показали Милошевића у правом светлу: као бирократу, властољубивог тиранина који је заинтересован само за опстанак на власти.“ По Антићу Друга Република је (то је наш закључак пишевих речи) подељена на деценију постмодерне диктатуре – десет година Милошевићевог режима који је „пострао између ратова, санкција, сукоба са опозицијом и економских криза“ и „демократску деценију“ која је отпочела победом Демократске опозиције Србије на парламентарним изборима децембра 2000, којима су предходили председнички избори на савезном нивоу септембра 2000 и тријумф Војислава Коштунице над Слободаном Милошевићем. И за такозвану демократску деценију овај историчар је веома критичан. Са критикама које износи а које се посредно тичу ефеката владавине нових политичких играча у политичком систему Србије Војислава Коштунице, Бориса Тадића и Ивице Дачића углавном се можемо сложити. – Више о томе: Ч., Антић, *Српска историја*, Vukotić Media, Београд, октобар 2013, стр. 335-356

¹⁵²² Ч., Антић, *op.cit.* стр. 354-355

су се налазили. За разлику од Милошевића, Вучић је и као потпредседник Владе показао са неколико конкретних потеза да жели да буде реформатор целокупног друштвеног система. Једно од изборних обећања Српске напредне странке и лидера партије Николића и Вучића током предизборне кампање, било је оштро институционално супростављање различитим видовима организованог криминала и корупције. С тога није зачуђујуће због чега је Вучић инсистирао приликом формирања Владе под председништвом Дачића да управо њему као првом потпредседнику, припадне у суштини један део надлежности и министарства унутрашњих послова, који се односи на спречавање и сузбијање најтежих видова криминалитета.¹⁵²³ У овој како смо је назвали „копремијерској влади“ показана је спремност коалиционих партнера пре свега напредњака и социјалиста, да се покрену горући проблеми српског друштва у правцу њиховог решавања. Влада у непуне две године мандата покренула је неколико фронтова своје политичке борбе – конзистентнија и одговорнија економска политика, преиспитивање реформе правосуђа; решавање свих отворених питања између Београда и Приштине, што је између осталог резултирало Бриселским споразумом¹⁵²⁴ и отварањем суштински нове деонице на путу европских интеграција Србије. Дефект који се после неколико месеци од формирања Владе Србије појавио, је смањени ауторитет председника Владе у односу на политичку тежину првог потпредседника Владе Србије. Наиме, раст популарности Српске напредне странке у току мандата ове Владе може се објаснити кроз неколико аспеката; први је свакако победа Томислава Николића на председничким изборима, и без обзира што је он демисионирао са челне функције у партији и самог страначког чланства раст, популарности напредњака био је неминован на рачун других странака, а посебно имајући у виду постизборно расуло у табору Демократске странке, и друго неколико неспорних резултата Александра Вучића и чињеница да је он без обзира што се дуго налази на политичкој сцени Србије, ипак ново лице у извршној власти које је показало изузетну агилност, а то је добро примљено од већине српског јавног мњења. Било је питање времена када ће се тај дефект морати отклонити, па је погодан тренутак био добијање датума за преговоре о пуноправном чланству Србије у Европској унији јануара месеца 2014. године.

Расписани превремени избори довели су до убедљиве победе Српске напредне странке односно коалиције окупљене око ње. Први пут после 1990. године једна странка дошла је у прилику да сама може да формира Владу. То је важна околност која је допринела, показале се за сада стабилности Владе Републике Србије за чијег председника је априла месеца 2014. године изабран Александар Вучић. Иако са 158 освојених мандата коалиција коју је Вучић предводио је имала више него лагодну парламентарну већину¹⁵²⁵ он се опредељује за настављање сада можемо рећи политичког савеза са

¹⁵²³ Ако желимо да гледамо истини у очи, највећа је заслуга Александра Вучића и безбедносних служби с обзиром да је био на челу Бироа за њихову координацију, што је децембра месеца 2012. дошло до хапшења једног од најбогатијих људи у Србији, Мирослава Мишковића (осумњиченог за кривична дела против привреде). Први пут после вишедеценијске неодговорне владавине, један политичар је одлучио да са речи пређе на дела. Подсетимо се да је неку годину пре тога тадашњи председник Србије Борис Тадић у свом демагошком маниру изјавио, да у Србији има много непристојно богатих људи и да надлежни органи треба да се позабаве пореклом њиховог богатства, дакле, евентуално да одговорни буду процесуирани. Од Тадићевих речи остале су управо само речи и ништа више.

¹⁵²⁴ Не улазећи у питање уставности Бриселског споразума ваља приметити да су и председник Владе и први потпредседник показали изузетну кооперативност у неколико рунди бриселских разговора како са представницима институција Европске уније тако и представницима самопрокламоване „државе Косово“.

¹⁵²⁵ Наиме, за већину потребну за формирање Владе Србије навели смо да је дуго магична цифра била 126 посланика, да се последњи пут том броју приближила (појединачно) Социјалистичка партија 1992. године са

коалицијом СПС-ПУПС-ЈС и тиме показује изузетну политичку вештину. Ово је наиме прва Влада која располаже већином од 202 мандата у скупштини Србије, чак више него што је Социјалистичка партија имала 1990. године. Створена је специфична врста коалиције у којој доминантна партија ако се математички посматра није имала потребу ради формирања већине да тражи коалиционог партнера, али потребно је било проширити фронт за реформе у српском друштву. Уласком СПС-ПУПС-ЈС у Владу опозиција у српском парламенту с обзиром на бројност није у могућности да постави питање поверења Влади. Што се тиче политичких боја Владе она је коалиција странака које се у свом програму декларишу као десничарске и странака леве оријентације.¹⁵²⁶

Тамо где се зауставила претходна Влада наставила је садашња актуелна. Приметно је да премијер у политичком животу инсистира пре свега на економским питањима што су и показали преговори са Међународним монетарним фондом, Светском банком, а који су између осталог резултирали фискалном консолидацијом односно увођењем реда у систем јавних финансија Србије. Србија се међутим налази у веома тешкој позицији у међународној заједници јер је кандидат за пуноправно чланство у ЕУ, 2015. године председавајући Организације за европску безбедност и сарадњу - ОЕБС и тиме један од посредника у решавању украјнске кризе на релацији Руска федерација – Европска унија и Сједињене Америчке Државе. Ситуација је свакако деликатна узимајући у обзир традиционално добре спољнополитичке односе између Србије и Русије, а са друге стране прврженост државне политике европским интеграционим токовима. Главне импулсе у српској спољној политици даје премијер а мањи је удео председника Републике и министра спољних послова. Из овог описа актуелне политичке праксе у Србији видимо да исти институционални оквир из 2006. године потпуно различито функционише када се налазе личности на челу Владе – Мирко Цветковић (2008-2012) и Александар Вучић (од 2014) - са изузетним дистинкцијама у политичкој тежини. Тако је политичка пракса за време премијерства Мирка Цветковића личила на праксу полупредседничког система, а политички живот од када је на челу Владе Србије Александар Вучић, је много ближи формалном Уставу односно институционалном оквиру парламентаризма. У стварним политичким односима превасходно према министрима из редова своје странке и коалиције чији је био носилац изборне листе, Вучићева овлашћења би могла да се упореде са овлашћењима немачког канцелара. По политичкој моћи он је тренутно у фаворабилнијој позицији у односу на Ангелу Меркел (Merkel). Наиме, актуелна немачка канцеларка иако је по Основном закону СР Немачке овлашћена да може да смени чланове свог кабинета без потребе да то и Бундестаг потврди (право које председник српске Владе није имао ни

123 мандата, али је ипак то било недовољно, а 2014. године напредњаци су успели да са својом листом освоје поменутих 158 мандата.

¹⁵²⁶ У формирању Владе примењена је претходна формула да потпредседници Владе уједно буду и министри, а задржана је функција првог потпредседника Владе. Дошло је до ротације тако што је претходни премијер Ивица Дачић, сада први потпредседник Владе само са немерљиво мањим утицајем у односу на период када је Вучић ту функцију обављао што је и логично, јер је његова странка у броју мандата знатно слабија у односу на напредњаке. Остала три потпредседника Владе поготову су избор председника Владе. То се додуше може рећи и за избор првог потпредседника Владе. Друга карактеристика Владе премијера Вучића је смањен број министарских ресора, а појачан утицај експерата у Влади који нису формално стараначки обојени. Ту се пре свега мисли на министра финансија и некадашњег блиског сарадника премијера Зорана Ђинђића, економисте са међународним реномеом Душана Вујовића.

по једном од два устава који почивају на принципу поделе власти), реално то није у могућности да у потпуности оствари. Коалициона Влада Ангеле Меркел састоји се од спартија приближних снага: њених демохришћана и социјалдемократа – вицеканцелара Зигмара Габријела (Gabriel). Смена одређеног министра – социјалдемократе од стране актуелне канцеларке, могла би да буде увод у расписивање превремених парламентарних избора. Вучић као премијер може да посегне за смењивањем министра само ако упути предлог за разрешење Народној скупштини. Са формалне тачке гледишта могло би се десити да се тај предлог не усвоји. Међутим, то је више на нивоу теоријске опсервације (узимајући у обзир састав десете легислатуре формиране после избора 2014). Председник Владе је неспорни вођа владајуће и изразито доминантне странке на политичкој сцени Србије – Српске напредне странке и у стварности његова овлашћења подсећају на положај председника Владе у канцеларском парламентаризму. Тренутно српски премијер је политички моћнији од немачког канцелара (наравно на унутрашњој политичкој сцени). Ако би председник српске Владе исходовао смењивање одређеног министра, делегираног испред Социјалистичке партије Србије, такав потез не би уопште морао да буде увод у превремене парламентарне изборе, јер сама Српска напредна странка, чак и без странака које су биле на њеној изборној листи располаже конформном парламентарном већином.

VI.9. Какав је систем власти с обзиром на успостављени институционални оквир из 2006. године и да ли су потребне његове евентуалне промене?

Сагледавањем целокупности норми које регулишу уставну и законску позицију извршне власти у нашем уставнополитичком систему, мишљења смо да је намера уставотворца била да стави у други план по значају функцију коју врши шеф државе – председник Републике. Неопходна претпоставка независног статуса председника Републике у систему власти – непосредни избор од стране грађана, задржана је у Митровданском уставу, с тим што је поступак разрешења шефа државе поједностављен. Такав начин „смене“ председника наишао је на оправдане критике у уставној науци, с обзиром да је установљено нелогично решење према коме се председник Републике лакше разрешава него што се бира, чиме се у доброј мери слаби његов положај у уставном систему, али и политичком животу. Будући да председник Републике Србије располаже непосредним политичким легитимитетом у институционалној природи установљеног система власти је да о његовом разрешењу одлучују они који су га на ту функцију и изабрали.¹⁵²⁷

У уставном систему инаугурисаном 2006. године, нема више основа доминације председника Републике а то су била његова аутономна овлашћења у ванредним околностима. Ти прерогативи којима је председник располагао на основу уставних одредби из 1990. године, били су повод нашим појединим теоретичарима за критику моћне уставне позиције шефа државе. Новим уставним одредбама та овлашћења се не врше самостално, па је у том домену ослабљен положај шефа државе. Мањински пример повољнијег положаја председника у законодавном поступку, у односу на пређашњу уставну регулацију је ојачани суспензивни вето. Отежани поступак усвајања ветираног закона не значи да се председников суспензивни вето може претворити у апсолутни. Ако

¹⁵²⁷ D., Simović, *Institucionalne pretpostavke usklađivanja ustavnopravnog i realnog položaja predsednika Republike Srbije*, NBP Žurnal za kriminalistiku i pravo, br.1/2013, str.18

иза Владе стоји хомогена већина, која је већ једном постигла сагласност око усвајања закона, врло је вероватно да ће она репризирати ту сагласност у поновном гласању. Истрајавање парламентарне већине да се поново изгласа закон у истоветном тексту и поред председникових примедби у даљој будућности, поготову ће доћи до изражаја ако Влада и шеф државе потичу из различитих политичких већина. У коначном Влада је у распореду уставних овлашћења око питања судбине закона на који је председник ставио вето „боље прошла“ од шефа државе, јер о ступању на снагу ветираног закона она „одлучује“. Наиме, ако председник не би потписао указ о проглашењу поново изгласаног закона тај указ уместо њега, потписује председник Народне скупштине који по правилу потиче из већине која подржава Владу. Дакле, на послетку, вољу Владе спроводи први човек легислативе, због тога кажемо да „коначни печат на судбину закона ставља Влада“. Председнику се тиме ипак из руке не избијају сви адути, у борби, да закон односно његов део не опстане у правном поретку. Наиме, ако сматра да је закон у колизији са Уставом, шеф државе може иницирати поступак оцене уставности ветираног закона пред Уставним судом. Из овога видимо какве су препреке на страни председника да евентуално стопира Владу у њеном креирању политике Републике. Ипак председник има неколико могућности да доведе Владу у незгодну политичку позицију, а то је ако не распусти скупштину (сем оних случајева када то мора по Уставу) на образложени предлог Владе јер држи да је то нецелисходно или ако не именује амбасадоре и друге дипломатске представнике на предлог Владе. Те радње председника могле би се назвати полуефективним, јер шеф државе уместо власти која му је додељена а то је медијација у кризним ситуацијама, постаје власт која блокира. Рекли смо да су те радње полуефективне јер у евентуалном конфликту са Владом, доносе вероватно тренутну корист шефу државе, али не и самој држави. Неименовање амбасадора и других дипломатских представника ће углавном бити од штете по државу и њену спољну политику, те председник који би за таквим потезом посегнуо, свакако би нанео штету спољнополитичком угледу Србије. Дакле, у садашњем уставном поретку председникова ефективна овлашћења су веома мала, а не би било нетачно када би се рекло да он готово њима и не располаже. Уставотворац је тежио у односу на претходни институционални оквир да оснажи позицију Владе, и то се јасно види у одредби која предвиђа отежане услове за изгласавање неповерења Влади. Влада је доминантан и оперативни део извршне власти у Србији. Најзначајнији персонални елемент у извршној власти је председник Владе, то поготову израња на површину када је председник Владе уједно и вођа најјаче политичке странке. Председник Републике узимајући у обзир праксу установљену 2012. године, одричући се од страначких функција и поступајући на основу овлашћења датих му Уставом, игра улогу модераторне власти. Та власт нема активност у политичким процесима, какву показује председник Владе. За улогу председника Републике у теорији је примећено (додуше у првој години примене Устава из 2006): „Несумњиво је да ће он непрестано бити у сенци председника Владе и може се очекивати, већ након неколико изборних циклуса, да се лидери политичких странака неће утркивати на председничким изборима будући да институција председника Републике не обезбеђује ефективну и делотворну власт.“¹⁵²⁸ Пракса у првим годинама примене Устава Републике Србије показала је нешто друго. Премијер је у периоду од 2008. до 2012. године био у сенци председника Републике, не зато што уставна норма то налаже, већ је однос политичке моћи између председника Републике и председника Владе у том периоду био такав да је председник био и стварни

¹⁵²⁸ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, op.cit.стр.316

шеф Владе! У том временском раздобљу политичка пракса је била супротност уставним нормама о позицији председника Републике и његовим односима са Владом и премијером. Та фаза за време другог мандата Бориса Тадића на челу Србије, истински је наликовала на полупредседнички систем у земљи моделу – Француској V Републици. Међутим, шеф српске државе није имао овлашћења као француски председник, па је понављамо систем само у пракси био полупредседнички због изразитих црта, аутократског стила претходног председника Тадића. Тренутна политичка пракса је у паралели са институционалним оквиром, јер председник Републике обавља ону улогу која се традиционално даје шефу државу у парламентаризму. Важећи Устав Србије је ојачао елементе парламентаризма, па је систем власти конституисан 2006. године пример рационализованог парламентарног модела.

Добро је што је у Србији успостављен рационализовани парламентаризам, а не полупредседнички систем иако има таквих схватања у политиколошкој мисли да је управо решењем из 2006. конституционализован полупредседнички институционални модел.¹⁵²⁹ Присутна су и залагања за снажење функције шефа државе на рачун Владе. Она полазе од хипотезе, да је на основу оба послератна републиканска српска устава која почивају на начелу поделе власти, позиција шефа државе била више конституционално немоћна, него што би се могло дати за право мишљењима, да је председник био по овлашћењима уставно добро позициониран. Управо тако размишља писац Устава од 1990., професор Марковић. Он истиче да је „у оба српска устава председник Републике остао ускраћен за многа овлашћења која су природна последица његовог непосредног избора. Устав Пете француске републике је ту погодио суштину ствари. И председник Републике у два српска устава морао је, имати већа овлашћења у спољној политици. Њему је требало дати право не само да именује мандатара за састав владе него и да именује владу, па да ова тек потом тражи поверење Народне скупштине. Уопште, председник Републике би требало да буде прави шеф владе. Како обједињавајућа улога председника Републике долази до израза у најкритичнијим тренуцима у држави, у ванредним ситуацијама и у време рата, требало му је Уставом дати самостална овлашћења, под условима сличним Уставу Француске од 1958, уместо што су она, као у Уставу Србије од 2006, подељена између више носилаца.

¹⁵²⁹ „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), именовање и предлагање судија уставног 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.“ - М., Пејковић, *Ефекти полупредседничког система*, Политичка ревија, 1/2012 стр.41-42 Цитирани аутор Марко Пејковић, ипак признаје да председник Србије по овим овлашћењима спада у ред мање моћних шефова држава премијерско-председничких режима. „Институционалне могућност за алтернацију фокуса моћи између 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 увек парламентарног типа, јер су председникова овлашћења врло мала порција моћи чисте парламентарне владе.“ – М., Пејковић, *Ефекти полупредседничког система*, op.cit.стр.42. Чини нам се да аргументи које Пејковић нуди, су такве природе да се могу сврстати и у аргументе да је реч о парламентарном моделу организације извршне власти у Србији по Уставу из 2006. Сматрамо да би било реч о полупредседничком систему, односно његовој премијерско-председничкој варијанти, само ако би председник у поседу имао овлашћења која га чине активном влашћу и моћним уставним актером.

Било је неопходно оснажити и његова овлашћења према Народној скупштини. Пандан праву Народне скупштине да покрене његову политичку и уставоправну одговорност, било би његово право самосталног распуштања Народне скупштине, а не, као што је то учињено у два српска устава, везивање тог његовог права владиним предлогом. За коришћење тог права и сагледавање последица његовог коришћења, биле би неопходне предходне консултације с председником Народне скупштине и председником владе. Између две могућности утицаја председника Републике на законодавство – изношење предлога закона на референдум, као што је у Петој француској републици, или чак изношење закона усвојеног у парламенту, у уставом утврђеном року, на референдум, као што је то било у Вајмарској Немачкој, и одлажућег законодавног вета – уравнотежењу власти више доприноси ова друга могућност, јер се првом, тиме што се измешта из Народне скупштине, крњи законодавна власт Народне скупштине. Али би то право требало ојачати тако што би се у Народној скупштини тражила јача већина за његово обарање. У Уставу од 1990, никаква појачана већина није била предвиђена, а она предвиђена у Уставу од 2006, недовољна је да суспензивни законодавни вето“ буде брана „самовољи скупштинске већине.“¹⁵³⁰ Марковић даље сматра да би била испуњена претпоставка да председник има сва та овлашћења он треба да буде „изнад страначких и свих других подела и да, како то Устав од њега тражи, изражава државно јединство. Председник који је страначки вођ и који не крије да му је његова странка милија од других странака не даје гаранције да ће ова овлашћења вршити само у државном, а не и у страначком интересу и тада је боље да их нема него да их има.“¹⁵³¹

Српска демократија у партијско-плуралистичком мозаику више и није тако млада с обзиром да егзистира од 1990., да не би могла да има полупредседнички систем са јаким председником. Хипотеза постављена у овом раду да је извршна власт, власт која доминира над другим властима неvezано о ком виду организације извршне власти је реч, дакле једном од припадника класичне дихотомне породице – парламентарном или председничком или релативно новом институционалном дизајну – полупредседничком систему је тачна, само је друго питање да ли је српски политички простор зрео за додатну поделу власти која постоји у полупредседничком систему? Чини нам се да код главних политичких субјеката та зрелост не постоји. И ако је институционални оквир по оба српска устава дизајниран по парламентарном узору, дакле где председник нема овлашћења као аустријски и исландски председник (а које ипак имају парламентарну праксу) где су системи власти ових земаља класификовани од стране Хумберта Ноугеира (Nogueira) као „двојна егзекутива са председничком исправком“,¹⁵³² два шефа српске

¹⁵³⁰ Р., Марковић, *Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, op.cit.стр.33-34

¹⁵³¹ Р., Марковић, *Ibid*, стр. 34

¹⁵³² Н., Nogueira Alcala, *El Regimen Semipresidencial. Una Nueva Forma de Gobierno Democratico*, Andante, Santiago, 1986, p.136. Наведено према: R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, op.cit.p.10. Слично као писац Ноугеира, српски политиколог Драган Траиловић одређује систем власти у Србији као „парламентарни са непосредно изабраним председником. У оваквом систему шеф државе, као што је већ речено, не учествује у законодавном процесу формирања владе, те у функционисању извршне власти,“ Траиловић, наводећи речи професора Милана Јовановића који запажа да је у Србији историјски посматрано „систем власти у пракси осцилирао од парламентарног до полупредседничког“, истовремено примећује „да управо ово својство система власти у Србији јесте оно које га одређује као мешовити систем. Разлог томе јесте што се карактер једног система власти не може ценити само или како је он постављен уставно-правно или само како он функционише у пракси.“ – Д., Траиловић, *Политичка институција председника Републике у систему власти у Србији*, Политичка ревија, 3/2012, стр.115-116

државе превазилазила су знатно границе својих овлашћења. С тога се за српски систем власти до 2012., (у појединим периодима) пре могло писати као парламентаризму по уставним нормама, а полупредседничком систему на основу политичке праксе. Сада кад се поклапа писани и живи устав, могли би рећи да доминација премијера политичким животом је нешто што је постало инхерентно, не само за српски парламентаризам, већ деценијама уназад и за британски, јапански, канадски па и италијански. Парламентарни модел примењен у Србији подразумева, да председник државе буде у сенци премијера. То се посебно односи на случај када шеф државе није ни председник ни члан владајуће странке, чак и ако је био и њен оснивач и њен први председник. Ниво српске правне и политичке културе није тако висок, да овлашћења о којима пише професор Марковић, а која су знатна и притом својствена непосредном избору председника Републике би могла бити коришћена на адекватан начин – у интересу целине грађана, дакле не само оних који су бирали конкретну личност за председника. У нестабилним демократским системима, какав је српски, још један снажан вето играч – а то је шеф државе би само утицао на додатно дестабилизовање политичких прилика. Посебно мислимо на оне ситуације када су председник Републике и Влада супротних опција, појава кохабитације или подељене већинске власти, о којој као што смо навели пише Синди Скеч. Тиме се повећава могућност интраегзекутивног конфликта на релацији председник Републике – председник Владе. Овако како су конципиране надлежности председника Републике, оне не одударују од овлашћења шефа државе у парламентарном систему. То не значи да позиција председника не треба да буде редизајнирана, у погледу установљавања и политичке и уставноправне одговорности. Непосредан избор председника Републике налаже, да одговара онима који су му поклонили поверење на председничким изборима а то су бирачи, а не Народна скупштина. Управо узимајући у обзир да не постоји установа премапотписа и нескривање председника Републике иза одговорности председника Владе или појединог министра, јер шеф државе своја овлашћења обавља аутономно, неопходно је да и политички буде одговоран, на пример по вајмарском уставном образцу.

У ратном стању, стању непосредне ратне опасности, ванредном стању, дакле стањима у којима је држава по правилу у највећим неприликама, не треба изузети из процеса одлучивања у тим ретким ванредним околностима председника Владе и председника Скупштине, како је и учињено српским Уставом. Дакле залажемо се за саодлучивање највиших представника обе главе извршне власти али и легислативе када је држава у стању нужде. „Полупредседнички систем, попут два традиционална система поделе власти, биће најбоље институционално решење само кад га конкретне друштвено-политичке околности дозову.“¹⁵³³ Овакво схватање о евентуалној потреби установљавања полупредседничког система је на месту. Српски политички систем онако како је данас устројен, није плодно тло за полупредседнички режим, јер не постоји спремност главних политичких странака да се Устав безпоговорно поштује. Да се Устав и не измени, већ да остане парламентарни модел у институционалној арени, она би чини нам се била поприште политичке борбе, између премијера који је припадник једне политичке опције и председника Републике који долази из друге странке. Дакле имали би кохабитацију која није својство чистог парламентаризма, јер би вероватно борбенији председник који је на ту функцију дошао на непосредним изборима тражио више простора на политичком небу, а на рачун премијера. Ово не значи да предлажемо укидање непосредног избора председника, напротив тражимо поштовање Устава и упристојење политичког живота.

¹⁵³³ Д., Симовић, *Полупредседнички систем*, *op.cit.* стр. 362

Пре се залажемо за појачавање овлашћења премијера у правцу канцелар-парламентаризма, али и промена изборног система. То би утицало суштински на већу одговорност председника Владе како пред посланицима за политику коју спроводи заједно са министрима које је бирао и који су њему одговорни. Мешовити или већински двокружни изборни систем¹⁵³⁴ допринео би укрупњавању и додатном кристализовању страначке сцене, везивању посланика више за бираче (поготову ако би изборни систем био већински), што би временом довело и до веће унутарстраначке демократије. Под тим подразумевамо поштовање различитих (наравно не потпуно дивергентних и антагонистичких ставова) мишљења унутар странака и утакмицу где најбољи побеђују уз политички фер-плеј. У том контексту не би требало показивати зазор према снажној позицији премијера у уставно-политичком систему, јер би премијерска моћ била ограничена уставним, законским, парламентарно-пословничким и страначко-статутарним одредбама. Смањење претеране политичке моћи премијера није могуће ако нема истински демократски профилисаних странака и правно-политички зрелог друштва и још зрелијег јавног мњења. То би било изгледније ако би српско друштво на пољу материјалног стандарда имало бољу будућност. Дакле највећи квантум извршне власти требао би да буде и уставно и политички концентрисан у рукама премијера и Владе (што данас у Србији и јесте случај) а и будући председници Србије да буду актери институционалних улога које им је Устав доделио. Неки у перспективи нови сценарио у коме би председник био политички моћнији од председника Владе, а при важењу истих уставних норми као и ових данас, била би „реприза недемократског филма“ из прошлих времена, што је опасно по будућност српске демократије и њених институција, које треба да буду снажене поштовањем Устава, а не слабљене његовим гажењем.

¹⁵³⁴ Иако аутори који се залажу за промене изборног система сматрају да је мање реална могућност повратка Србије већинском систему са малим изборним јединицама, сматрамо да аргументи који су пружени у корист овог система су довољно јаки, када се узме у обзир колико је било злоупотреба пропорционалног представљања од стране политичких странака и посланика од 1992., године када је оно уведено за изборе за Народну скупштину. Тако се наводи да би „у разуђеном, несређеном, променљивом и ломљивом вишепартијском систему понајбрже довело до стабиловања сваколике политичке слике. Велике политичке странке постале би још јаче, а оне мање би изгубиле досадашњи несразмерно велики политички утицај. Да и не говоримо о њиховој неоправдано важној улози у законодавној и извршној власти. Компактнија и мање бројна политичка сцена довела би и до стабилније владе. Тако би се рад владе једноставно могао оцењивати по ономе што је странка која ју је образовала (сама или са мањим савезником) остварила, гледано на оно што је у изборној кампањи обећала. А на основу тог обећаваног је и победила на изборима. Ту онда не би било места коалиционом и „малостраначком“ уцењивању и захтевима који су универзални изговор зашто странка која води владу не води у правцу остварења изборног програма. У нашем политичком систему посебно је важно то што би већински избори обновили везу између посланика и бирача. Посланик би знао где је и од кога изабран па према томе и где мора да усмери своју активност. Данас непостојећа, та веза би била благотворна како за раст политичке одговорности па и морала посланика, тако и за ангажовање бирача који би у парламенту видели орган где дела и неко „њихов“. Тај посланик би знао за проблеме и интересе бирачке базе што би у редовној комуникацији са бирачима и потврђивао. Као битну позитивну последицу већинског изборног система наводимо и то да би се од грађана удаљен и бирократизован народни парламент, „вратио“ народу. У њему би седели они за које је директно гласано. Приближена народу, Народна скупштина, би имала више шансе да оствари бар нешто бољу политичку контролу над Владом, ако су већ шансе да води државну политику сасвим изгубљене. Ојачана контролна функција парламента у доброј мери доприноси уставном и законитом дељању владе. Већински систем са малим изборним јединицама, где свака општина (или више мањих) има „свог“ представника у централној власти чува и снажи локални развој. Њиме је и централна, а не само локална, власт упућена на народ у сваком делу државе.“ – С., Орловић, *Како до бољег изборног система?* Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2014, стр. 262-263

ЗАКЉУЧАК

У овој закључној анализи обратићемо пажњу на неколико момената. Прво на уставноправну позицију државног поглавара у полупредседничким системима, његова овлашћења, околности на основу којих се инаугурише полупредседнички систем и питање страначког система као такође утицајног фактора на функционисање институција извршне власти у полупредседничким режимима. При крају ћемо се осврнути и на поделу полупредседничких система.

У излагањима посвећеним теоријским схватањима о полупредседничком систему власти, али и анализи конкретних уставних система, могло се запазити да је у уставноправној науци (али и међу политиколозима) готово неспорно схватање, да је избор шефа државе од стране грађана нужан услов за постојање полупредседничког институционалног модела. Председник републике тиме добија непосредан политички легитимитет, који за њега представља гаранцију високог степена аутономности у оквиру уставног система у односу на законодавну власт. Ако би се стриктно држали критеријума које је Диверже поставио као неопходност за постојање овог институционалног дизајна јавља се моменат, да шеф државе треба да буде изабран искључиво и само на директним народним изборима. То ипак није тако, јер је на основу Устава Финске од 1919. године, председника бирао електорски колегијум, па ипак од стране добрих познаваоца уставних и политичких особина финског система извршне власти (односно еминентних пера уставноправне и политиколошке науке како са подручја Финске тако и других научних посленика који су овај систем власти проучавали, а која су упозната са Дивержеовим делом) у периоду од 1919. до 2000. године, није било великих спорења да је овај систем полупредседнички режим. У најдужем временском интервалу, током осам деценија трајања првог финског Устава, шеф државе је имао доминанту позицију у политичком систему. Из овог произилази да посредан¹⁵³⁵ начин избора шефа државе (само не од парламента), није у контрасту са карактером полупредседничког система. Базична особина овог модела власти је постојање две активне главе у оквиру егзекутиве. Из анализе норми финског Устава из 1919. године, наметнула се потреба другачијег формулисања, односно детаљивања првог елемента дефиниције овог најмлађег институционалног модела. И у Француској први председнички избори одржани 1958. године имали су посредан карактер, јер је председника бирао проширен изборни колегијум. Пракса првог председничког мандата генерала Шарла де Гола, који је он задобио на оваквим изборима, имала је изразиту президентијалистичку црту а код нас се искристалисала мисао да је овај систем под Де Голом од почетка наликовао по особинама на полупредседнички систем какво му је име први дао још 1959, новинар Уб – Бев Мери. Наравно, првом непосредном изабраном председнику Француске V Републике на руку су ишле неке околности да екстезивно користи своја овлашћења, као што су алжирски проблем и ванредно стање.

¹⁵³⁵ Избор председника Републике може да буде и полунепосредним путем, а то је кованица која је у овом раду предлажемо. Она подразумева да је шеф државе изабран од стране проширеног изборног тела које надилази састав парламента у знатној мери, као што је било у Француској 1958., али у тај изборни колеџ уопште не морају улазити чланови парламента, као на пример у Сједињеним Америчким Државама.

Наравно да не може бити занемарена и личност генерала. У сваком случају не треба искључити да и посредан начин избора шефа државе (налик непосредним, како би то рекао Ђовани Сартори) коинцидира са институционалном логиком полупредседничког система. Неке државе из Дивержеове плејаде полупредседничких република, иако имају непосредан избор председника на основу уставних норми, политичка пракса их је одвела на парламентарну страну. Такав је пример Ирска, где због ванституционалних фактора (наравно не занемарују се институционални механизми) улога шефа државе у овом политичком систему ни приближно није значајна оној коју има председник Владе – тишек. Наиме, руководства политичких партија у овој земљи су главни играчи на политичкој сцени, имају знатно већи интерес за министарским портфељима него за позицијом шефа државе. Дакле, данас је постојање непосредног избора шефа државе од стране грађана круцијална карактеристика полупредседничког институционалног дизајна, наравно притом изузимајући два система: фински политички режим (1919-2000) који представља историјски пример полупредседничког система и оригинерно уставно решење Француске из 1958. године, које је примењено само једном у историји и управо наведене године.

Шеф државе у овом моделу власти има фиксни и од парламента независан мандат. У анализираним системима у овом раду, мандати шефа државе се у вези са својом дужином, разликују. Тако је мандат шефа државе на основу Устава Немачког Рајха од 1919. године износио седам година колико и мандат председника Француске на основу Устава од 1958. године. С друге стране мандати председника Португала, Румуније (на основу ревизије из 2003. године, док је на основу изворне норме румунског Устава из 1991., мандат румунског државног поглавара износио 4 године) и Француске на основу измене Устава из 2000. године, као и председника Србије на основу основних закона из 1990. и 2006. године износе пет година. Фински уставотворац определио се да задржи мандат шефа државе од шест година, иако је на основу последњег решења из 2000. године политички систем много ближи и на бази норме и сведочанствима из политичког живота парламентарном моделу, него полупредседничком. По карактеристикама система у политичком животу (сличан финском) и одредбама уставне норме о дужини мандата председника републике, идентичан је случај у Аустрији. Узимајући у обзир значајне председничке прерогативе, дуг мандат од седам година какав је био предвиђен по изворном уставном решењу у Француској, шеф државе је карактерисан у науци као изборни монарх. Дужина мандата је омогућавала да се догоде кохабитације, па је један од разлога његовог смањења у Француској са седам на пет година, управо жеља да се изједначе председнички и парламентарни мандат, односно да становници Јелисејске палате и Матињона потичу из исте политичке странке – евентуално коалиције, а не да буду представници супростављених политичких опција. То свакако не значи да се у Француској на политичком небу неће помолити поново кохабитација управо из разлога које износи француска ауторка Мари-Ан Коанде, а које смо навели: превремено распуштање скупштине, председничка оставка или смрт шефа државе. Указали смо да могућност промене изборног система за парламентарне изборе у Француској, односно замена двокружног већинског система, моделом пропорционалне репрезентације, може проузроковати нову кохабитацију.

С обзиром да је у полупредседничком систему, шеф државе кључна институција да би се спречила појава персоналне власти, устави предвиђају ограничење броја мандата. То је карактеристика савременог номоторства, јер треба имати у виду да су Устав Вајмарске Немачке, Устав Финске до измене из 1991. године и Устав Француске до измене из 2008.

године предвиђали да једно лице може да врши неограничен број председничких мандата. Разлог таквом решењу је била жеља уставотвораца у овим државама да председнику доделе улогу институционалног арбитра са главним задатком да усклађује активности владе и парламента, егzekутиве и легислативе, дакле две активне власти. Међутим, тиме је суштински креирана (не)свесно и трећа активна власт у уставном систему – председничка. Другу групу полупредседничких система који су анализирани у овом раду представља Румунија, где једно лице може највише два пута да обавља председничку функцију. Такође, постоје полупредседнички системи у којима једна личност може највише два пута узастопно да обавља функцију шефа државе. Такав пример је Португал и Финска (на основу уставних измена од 1991. године). Наиме, у Португалу једно лице није спречено да врши и трећи председнички мандат, али тек после истека председничког мандата његовог претходника.

Имајући у виду да је шеф државе у овом систему власти у поседу непосредног политичког легитимитета и да је стабилан део егzekутиве, други централни органи власти не могу да утичу на његову егзистенцију. Како полупредседнички шеф државе има веома значајна уставна овлашћења, важно је установити правила о његовој одговорности. Ипак, ретки су полупредседнички системи којима се инаугурише одговорност шефа државе и за политички нецелисходан рад. Такав је случај био у Вајмарској Немачкој. Ако се има у виду да су коначну одлуку о опозиву председника у Вајмарској Немачкој могли да донесу грађани (дакле тело које га је и бирало), његова позиција у оквиру уставног система са акцентом на аутономији била је очувана. Могућност да председник буде смењен, односно опозван јер је деловао политички нецелисходно, није довољан услов да се оспори природа једног система власти као полупредседничког. На другом полу су оне државе које не предвиђају могућност опозива шефа државе. Пример за то су Финска и Француска, јер се шеф државе не може опозвати због политички нецелисходне делатности. Повреда уставне норме (уставноправна одговорност) је један од разлога за опозив председника у уставном систему Француске, где је основним законом изричито наведено да је велеиздаја могући разлог опозива. У Португалу на пример, извршено кривично дело је разлог за опозив председника.

Најрањивије место у теоријској конструкцији Мориса Дивержеа и оних који следе његов правац представљају уставна овлашћења председника. Теоријски *pater familias* овог система власти није био прецизан, који су то све прерогативи којима треба да располаже шеф државе, да би се један систем могао окарактерисати као полупредседнички. Подсетимо се да су амерички аутори Шугарт и Кери, пишући о председничкопарламентарном систему, навели да је право опозива председника владе такво да од шефа државе ствара моћног институционалног играча, односно активну власт у уставном систему. За изворни парламентаризам особина је да влада добија инвестируру, односно подршку од парламента, а улога шефа државе је само формална, када је у питању поступак именовања премијера, односно владе. За разлику од традиционалних парламентарних система, право именовања премијера у полупредседничким системима није само акт *pro forme*, него има суштински значај. Анализирајући поједине политичке животе полупредседничких система видели смо да председник за премијера углавном именује личност која ужива поверење парламентарне већине. У Вајмарској Немачкој, председничко право именовања премијера, односно канцелара добијало је на значају због високе страначке фрагментације, односно расцепканости политичко–парламентарне сцене. Међутим канцелар у Немачкој није увек потицао из најјаче странке, већ из

коалиције која је имала парламентарну већину, некада чак ни из најјаче странке владајуће коалиције. Уколико постоји парламентарна већина, тада је шеф државе у овом институционалном моделу, дужан да уважи захтеве већинског политичког расположења у парламенту. Када је реч о праву дисолуције оно је моћно оружје у председниковим рукама, само кад је екстезивно постављено и треба да на исти начин буде и употребљавано. Ако је право дисолуције дизајнирано тако да се може само сужено (скромно) користити, односно њиме располагати, улога шефа државе у његовој примени као у Румунији али и у Србији је углавном само формалноправна. Могућа назнака да је један систем организације извршне власти полупредседнички, представља председниково право да председава седницама министарског савета, владе или кабинета. Међутим, то није услов без кога не може постојати овај систем власти. Свакако да председник ако председава седницама владе има ширу моћност институционалне сарадње са њеним члановима, министрима и другим званичницима, па чак и вршење надзора и контроле над њима. Ипак, постоје и други институционални модалитети на основу којих шеф државе може да има улогу активне власти, а да се не појављује у улози председавајућег седницама министарског савета, односно владе. Сетимо се да је у Француској III Републици шеф државе председавао Министарским саветом, али да у пракси није био активна власт, већ је његова политичка улога била церемонијална. Судаћи по политичком животу речи 7. по реду француског председника Феликса Фора биле су тачне када је изговорио: „Ја сам краљица Енглеске.“¹⁵³⁶ Право којим шеф државе такође располаже у полупредседничким системима је одлажући законодавни вето. Да би добио карактер значајног председничког овлашћења, суспензивни законодавни вето то постаје, тек када је за усвајање ветираниог закона потребна већина која надмашује владину парламентарну већину, дакле, када је неопходна квалификована већина посланика. У сваком случају, тешко је одредити сва овлашћења председника, односно набројати их да би један систем могао да понесе назив полупредседнички. Треба у суштини указати на она овлашћења која су неспојива са парламентарним институционалним моделом, а особена су за шефа државе у овом систему власти. Постојање двоструке политичке одговорности владе била је особеност дуалистичког облика парламентаризма, када су влада и њен председник сносили политичку одговорност и пред монархом и пред парламентом. То је данас прохујала фаза парламентаризма, која није карактеристична за савремене парламентарне монархије. Данас постојање двоструке одговорности владе је особеност појединих полупредседничких система. У овом раду системи који су анализирани и оквалификовани као полупредседнички (на основу уставне норме и на основу политичке праксе) и код којих постоји двострука политичка одговорност владе, су уставни систем Вајмарске Немачке а од важне уставне промене из 1982. године и у Португалу, али само изузетно када је неопходно посегнути за дисолуцијом ради заштите редовног функционисања демократских институција.¹⁵³⁷ У Аустрији на основу уставних норми, систем власти може да буде окарактерисан као полупредседнички, чак и као јачи облик овог система власти, председничко-парламентарни, јер шеф државе има право да опозове канцелара односно да га смени. Међутим, у досадашњем политичком животу Аустрије, ово право од стране председника Републике није коришћено и слободно се може рећи да је живи устав надвладао формални те да се Аустрија на основу политичке праксе не може сврстати у

¹⁵³⁶ М-А., Cohendet, *Le président de la République*, op.cit. p.17

¹⁵³⁷ У уставном систему Португала на основу иницијалног решења из 1976, председник је располагао шире постављеним правом да распусти Скупштину Републике, али и да смени премијера.

полупредседничке републике. Поред права на опозив владе у полупредседничким системима председник има и друге механизме којима може да утиче на рад колективног дела егзекutive - владу. Тако у земљи моделу полупредседничког режима – Француској, шеф државе председава Министарским саветом, а у Румунији само кад су одређене материје на дневном реду, а у другим ситуацијама на позив премијера. У Француској и Португалу председник је овлашћен да ставља потпис на акте владе. У том смислу, за вођење државне политике нужна је сарадња обе главе егзекutive. Да председник може да буде власт која блокира, показало се у Француској у периоду кохабитације када је шеф државе повремено одбијао да ставља свој потпис на одређене ордонансе. Тиме је Владу Француске принудио да преко парламента спроводи своју политику, односно да путем своје парламентарне већине одређене пројекте форсира у законској, а не уредбодавној форми. Такође и у Финској председник има право, али и обавезу, да ставља потписе на владине акте као и да доноси декрете, којима се детаљује спровђење аката парламента и обавља контрола државне управе. Наглашавамо да право шефа државе да именује премијера иако није довољан услов за постојање полупредседничког система, оно је ипак показатељ намере уставотворца да од шефа државе успостави власт која је динамична и која делује у значајним политичким догађајима, а не да од власти начини само статичну категорију. У Вајмарској Немачкој, Француској и Португалу председник располаже овим правом. У уставним системима Финске и Румуније Влада добија инвестиру од парламента и таква норма не противуречи дефиницији полупредседничког модела. Анализа која је извршена у овом раду указује да шеф државе у полупредседничком систему располаже значајним овлашћењима према законодавној власти, а тиме утиче и на владу, јер егзекutive зависи од подршке парламента, односно већине у њему. Тако у Француској и Румунији, председници располажу могућношћу да само успоре, али не и да блокирају законодавни процес, јер да би се закон поново изгласао неопходна је релативна парламентарна већина. Председник Србије не може да паралише законодавни процес, већ само да направи застој у редовној законодавној процедури, а за поновно усвајање закона потребна је апсолутна већина посланика, дакле онај број који и овако даје парламентарну потпору Влади. Јачи суспензивни вето има председник Португала, јер се регулише да је за поновно усвајање органског закона, односно закона из материје којима се нормирају спољни односи, границе између сектора јавне, приватне, корпоративне и друштвене својине или изборе, неопходна апсолутна већина када је присутно најмање 2/3 посланика.

Право дисолуције, упоредноправно посматрано, је прерогатив којим шеф државе располаже у овом систему власти, додуше располаже и у неким парламентарним системима, као на пример у Србији. У зависности од услова за ово право, оно може да буде моћно институционално средство. У појединим транзиционим демократијама, где је страначки систем фисоко фрагментисан, право дисолуције може посебно да дође до изражаја, јер немогућност да се формира стабилна парламентарна већина и чешће промене влада некада и приморавају председника да посегне за распуштањем законодавног тела у циљу стабилизовања политичких прилика. У стабилним демократијама право распуштања парламента исто не сме да буде занемарено као моћно средство којим располаже шеф државе, погодан бирајући прилику када ће искористити право дисолуције, и тиме кроз изборни процес добити политички наклоњенију парламентарну већину. Право дисолуције највише је ефикасно ако га уставотворац није поставио рестриктивно, поготову када шеф државе распуштању парламента може да приступи на основу своје дискреционе оцене. Такви примери су управо анализирани у овом раду, а реч је о Вајмарској Немачкој,

Финској, Француској и Португалу. Ако је с друге стране норма која регулише право дисолуције рестриктивно постављена, односно да се може користити искључиво под условима које је устав прецизирао, тада се оно по значају као овлашћење које лежи у председничким рукама знатно маргинализује. Ово право шефа државе, у Румунији на пример, може да буде искоришћено због немогућности формирања владе у одређеном броју покушаја и оно је по могућности да буде коришћено – уско право.

У погледу права законодавне иницијативе оно није по свом карактеру такво да знатно ојачава власт председника државе, али у одређеним моментима у политичком животу може да буде показатељ многих председничких ставова истих или различитих у односу на владу па чак и средство пропаганде шефа државе за нове изборе ако има право да се кандидује. У Уставу Финске право законодавне иницијативе (дакле, председник као легислатор) установљено је у корист шефа државе.

У једном домену, а то су спољни послови, председник има значајну улогу у полупредседничком режиму. Значај међународних односа у ери глобализације је такав да су спољнополитичка дешавања дубоко повезана са унутарполитичким, па председничков утицај у спољној политици неминовно има своје последице на вођење унутрашње политике. Контрола спољне политике и њено активно усмеравање, тако стварају од шефа државе значајног институционалног чиниоца. У уставним системима Вајмарске Немачке, Француске, Португала и Румуније, вођење спољне политике подељено је између две главе егзекутиве. У Француској у спољнополитичком домену приметна је доминација шефа државе у односу на премијера, министра спољних послова и Владу. По правилу се утицај шефа државе у спољнополитичкој сфери остварује његовим учешћем у преговорима са страним државама, закључивањем међународних споразума и уговора као и њиховом ратификацијом. За добијање предности у домену спољне политике, односно вођењу међународних односа своје државе зависно је не само од уставних норми и њиховог стриктног тумачења, већ и од релација председника и парламентарне већине.

Преостаје да отклонимо дилему да ли је за постојање полупредседничког модела битно да председник има аутономан делокруг послова или другачије речено да ли је са полупредседничким системом неспојив институт премапотписа? Анализа полупредседничких система не даје одговор који је негативан на ово питање. Наиме, утицај председника на усмеравање политичких процеса могу да потпомогну и његови несамостални али уједно и значајни прерогативи. Тада се свакако подразумева да је неопходно да приликом вођења државних послова два органа извршне власти сарађују. Када те сарадње нема, несамостална а значајна овлашћења шефа државе, могла би да остану мртво слово на листу хартије. У Вајмарској Немачкој сви акти председника су морали да имају премапотпис канцелара, или надлежног савезног министра, ипак и поред тога, а узимајући у обзир политичке прилике у овој земљи, шеф државе је у најдужем периоду имао значајну улогу у главним политичким процесима. То да ли су овлашћења шефа државе на основу устава пројектована као самостална или нису, није прворазредно питање (наравно да није ни занемарљиво). Ипак, примарно је питање у анализи уставноправног положаја шефа државе значај карактера његових овлашћења. Самостална овлашћења могу да обезбеде доминантну позицију шефа државе у политичком систему, само ако су она по својој природи таква да су од круцијалног утицаја на давање смера политичким дешавањима у држави. А ако она по свом карактеру нису таква, закључак о улози шефа државе ће бити супротан.

Околностима на основу којих се установљава полупредседнички систем нису једнородне. Уставни системи, то је сведочанство конституционализма настају у одређеном друштвеноисторијском контексту. Слични системи власти, односно исти модели нису настали у истим друштвеним и историјским околностима. После распада Совјетског Савеза, значајан број како бивших социјалистичких република тако и земаља некадашње социјалистичке Источне Европе, у свом уставотворству определиле су се за полупредседнички институционални модел, као на пример у овом раду анализирани систем извршне власти у Румунији. Један број теоретичара потанко објашњава разлоге за успостављање полупредседничког система. У данашњој науци најзвучније име вероватно је Роберт Елци, који је скренуо позорност научној јавности на три групе разлога, који су довели до уставне адопције оваквог система организације егzekутиве. Први разлог због којег су се поједини уставотворци определили за инаугурисање полупредседничког режима је симболичне природе. Наиме, новостворене државе желеле су да нагласе симболичне елементе који указују на њихову националну независност. Један од симбола нације који има директан политички легитимитет, а стекао је га на непосредним председничким изборима је шеф државе. Неке од новостворених држава које су у овом раду анализирани, имају такав модел организације извршне власти који се у потпуности уклапа у слику полупредседничког система, коју су нам приказали Диверже и Елци. Ипак уставотворац се није руководио намером да васпостави конкретан институционални модел, већ је непосредан избор шефа државе био основа да се створи додатни кредибилитет институцијама новонасталог уставног система. Као модел система организације егzekутиве, где су разлози за успостављање непосредно изабраног шефа државе са снажном уставном позицијом је фински историјски пример полупредседничког режима.

Нестабилне политичке околности за чије превазилажење је неопходна делотворна извршна власт представљају други узрок који је утицао на успостављање полупредседничког институционалног модела. Француска IV Република је пример да су уставотворци трагали за магичном формулом на основу које ће се конституисати влада са ауторитетом. Међутим, високо фрагментизована страначка сцена која је у одређеној мери била последица модела пропорционалне репрезентације приликом избора за Националну скупштину, преликана на састав парламента, деловала је поспешујуће да се репризира политички живот претходне републике. Дакле, механизми парламентарног система у претпоследњем француском институционалном мозаику нису били плодно тло за делотворну егzekутиву. Разлог је непостојање противтеже снажној уставној и политичкој позицији парламента. Због тога је било потребно да се Уставом V Републике, односно реформом из 1962 усвоји непосредан избор шефа државе, који располаже палетом значајних самосталних овлашћења и представља адекватну противтежу законодавном телу.

Трећа група разлога или околности у којима су настали поједини полупредседнички системи је транзиција ка демократији у дојучерашњим аутократским (које нису имале социјалистичко државно уређење) и некадашњим комунистичким (које су такође биле аутократске, а неке чак и тоталитарне као Румунија и СССР у појединим периодима њиховог социјалистичког уређења) државама. Претходни политички системи посткомунистичких држава, карактерисали су се доминацијом уског круга највиших партијских званичника на позицијама које понекад и нису биле уставно пројектоване као државне, већ су биле партијске, или чак и кад су биле уставна категорија – функција на

челу извршне или законодавне власти, чак и кад није била најважнија формално, била је то фактички. То је био или шеф државе, или председник владе, некад и члан владе, односно генерални секретар – вођа партије, чак и кад није обављао ни једну државну функцију. Из тих разлога у посткомунистичким државама требало је створити избалансиран систем власти у коме неће моћи да дође до апсолутне доминације једне институције у односу на све друге, а коначно и до култа једне личности. Колико се у томе успело велико је питање, које у овом раду није било предмет даљих истраживања. Тако се полупредседнички институционални модел показао као пожељно решење у делу новостворених политичких система, који су као негативан историјски салдо имали комунистичку прошлост. У њима су демократска начела организације друштва и државе била више формалност, а не суштина, а не стварност! Имајући у виду да је у већини посткомунистичких држава, изузев Румуније, дошло до мирне смене власти и једне врсте договора између старих и нових политичких елита, полупредседнички систем најправилније је рећи настао је као компромисни модел у коме обе елите и губе и добијају. „Понашање елита има, дакако важну улогу у процесу демократизације.“*“Elite settlement“* и конвергенција елита неријетко омогућују прве важне успјехе у институционализацији демократских понашања.¹⁵³⁸ Ако се осврнемо још једном на румунски случај, полупредседнички систем није представљао договор између старе и нове елите, с обзиром да је стара свргнута са власти насилним путем, а условно речено – нова елита представљала је други партијски ешалон некада владајуће Комунистичке партије. Преовлађајућа жеља јачег крила покрета који је убрзо заменио Комунистичку партију Румуније, било је успостављање непосредног избора шефа државе са овлашћењима по угледу на француски конституционални образац.

Следећа тема на коју желимо сумарно да се осврнемо у овим закључним разматрањима јесте питање који су утицаји на функционисање полупредседничког система. Једном речју, међу уставним правницима и политиколозима који су у фокус својих научних истраживања поставили овај институционални модел, не постоји општа сагласност о броју фактора који имају утицај на деловање институција полупредседничког система. Богат интелектуални дух, какав је Ђовани Саратори, сликовато је описао овај систем као двомоторни механизам где је рад оба мотора симултан. Међутим, деловање мотора не мора да буде усклађено јер они могу да почну да раде један против другог и да режим усмеравају у супротним правцима. Дакле, какав ће у пракси бити однос између шефа државе на једној страни, а парламента и владе која произилази из парламентарне већине на другој страни, зависно је од различитих утицаја. Компликованост оваквог институционалног механизма не даје увек један исти одговор на питање како систем функционише у политичком животу. Приказ политичког живота полупредседничких система које смо анализирали, и читаоце може довести до закључка да функционисање институција овог уставног дизајна није једнообразно. У својим пионирским радовима на ову тему Диверже је био свестан те чињенице, па је указао да садржина устава уз комбинацију традиције и околности представљају два егзогена фактора, док два ендогена фактора су састав парламентарне већине и положај председника у односу на такву већину. Дивержеови фактори нису наишли на општу прихваћеност у уставној и политиколошкој литератури. То је и разумљиво, јер задатак нових научних истраживања не треба да буде безпоговорно прихватање резултата научних претходника

¹⁵³⁸ W., Merkel, *Nasuprot svakoj teoriji: brza konsolidacija demokratije u Srednjoistočnoj Europi*, Anali hrvatskog politološkog društva 2006, str.19

већ проналажење нових хоризоната, а конституционализам у свом развоју је на пољу друштвених наука толико плодно тло да се увек нешто ново може написати. После Дивержеовог дела су се јављала различита мишљења која некад можда представљају само варијацију на исту тему. Издвајамо јер делимо слично схватање као Синди Скеч, која сматра да је круцијални фактор за функционисање полупредседничког институционалног модела страначки систем. Желимо такође да додамо да је и личност вршиоца председничке функције некада од пресудног значаја какав ће бити политички живот, односно примена уставних регула. Користећи у раду историјски метод приближили смо се схватању Хуана Линца, који је указао уважавајући и страначки систем да битан фактор који утиче на функционисање полупредседничког модела су историјске околности, које су по правилу комплексне и које треба подвргнути детаљној анализи приликом давања карактерологије овог система власти. Дивержеу се може замерити што није међу ендогеним факторима издвојио као посебну варијаблу карактер страначког система. Један од одличних познавалаца живота партија и изборних система, ипак није у потпуности занемарио страначки моменат у функционисању институција у овом систему власти. Он је говорећи о значају и утицају структуре парламентарне већине помињао у радовима и страначки систем. Сматрамо да је потребно дати почетну предност проучавању страначког система јер је од његовог карактера значајно зависна композиција парламентарне већине. Диверже је такође указао да се релације у полупредседничком систему своде на две основне: између председника и парламентарне већине. Ко је челна личност у егzekутиви, председник или премијер, зависи од односа председника и парламентарне већине. Уколико шеф државе има неспоран примат у парламентарној већини, односно њен је признати вођа, тада је одговор познат: централна фигура унутар егzekутиве није први министар, већ је прва перјаница шеф државе. Ако је пак председник владе лидер парламентарне већине, онда је он у политичком смислу шеф извршне власти. Поменута англосаксонска списатељица Синди Скеч је у анализи односа између председника и већине у законодавном телу била прецизнија, него што је то био Диверже. Она разликује три подтипа полупредседничког система. Први модел је у ствари најпожељнија ситуација, будући да председник и премијер имају подршку већине у парламенту, а могућност интраегzekутивних сукобљавања знатно је мања него у другом подтипу, у коме први министар или премијер ужива поверење парламентарне већине, а не шеф државе. Тада се председник и ако је на власти, односно на челу државе, налази и у опозицији наспрам владе и посланика који њу подржавају. Подељена већинска власт у француској теорији добила је назив кохабитација – политички суживот где је председник припадник једне политичке опције, а влада и њен предводник – први министар припадају странци или коалицији која је супротног идеолошког профила и партијске припадности у односу на шефа државе, али има доминацију у парламентарним клупама. У државама нижег степена политичке културе таква ситуација у политичком животу није добро дошла, па је пожељно да буде избегнута због високог степена вероватноће да ће доћи до сукобљавања између две главе у бифуркалној егzekутиви. У Француској у којој су постојала три временска интервала подељене већинске владе промена Устава из 2000. године, довела је до изједначавања мандата председника и парламента како би се избегло отежано делање институција извршне функције државне власти, односно избегла ситуација да двомоторни механизам полупредседничког система доведе до застоја у раду институција или другачије речено, да последица буде егzekутива која није довољно делотворна у пракси. У односу на француски модел већи степен конфликтности, можда је чак

прецизније рећи неупоредиво већи, био је у Румунији за време два председничка мандата Трајана Басескуа, а кохабитација је била хиперконфликтна. Реч је о потенцијално најпроблематичнијем виду полупредседничког система, а то је онај о коме пише Синди Скеч, називајући га подељеном мањинском владом. У таквим политичким околностима ни шеф државе ни председник владе не могу да се ослоне на безрезервну подршку већине у легислативи. Председник је ипак у бољем положају у односу на позицију у којој се налази премијер, јер у одсуству парламентарне већине ствара се шири маневарски простор за председника да употребом својих уставних прерогатива постане доминантна фигура у оквиру дуалне извршне власти, а онда да буде највидљивији на целом политичком простору.

Приликом анализе извршне власти у полупредседничким системима ради давања одговора на питање или дилеме, није се могао занемарити друштвено–историјски моменат у коме су ти системи настали. Устав једне земље у садржинском смислу повезан је са околностима које су условиле његово доношење. Установљавање полупредседничког система из симобличних разлога указује на намеру уставотворца да председнику републике додели више пасивну, а не активну улогу у политичком систему. Без обзира на непосредан избор па чак и знатна овлашћења, шеф државе је од стране главних политичких субјеката у лику вођа политичких странака, премијера и министара као и јавног мњења посматран више као уставни парламентарни монарх, а не неко ко има опсег овлашћења која наликују шефу државе у председничком моделу. Ипак, било је и таквих историјских околности, а њихово сведочанство је настанак Вајмарске Немачке односно V Француске Републике, које су захтевале да непосредно изабрани шеф државе располаже уставним перогативима који му дају слободу да делује као стабилизациони фактор у турбулентним политичким дешавањима, које су у вајмарском случају прво биле последица преображаја државе из монархијског у републикански облик владавине, а касније суочавање са безбедносним ризицима и економским кризама. У француском случају, прво је било изражено решавање алжирског проблема и питања давања независности овој сада бившој француској колонији, али и другим данас независним државама, као и неспремност политичке елите претходне републике да драговољно прихвати институције новог система и активну улогу шефа државе у њему. На почетку, када су државе у транзицији у питању, нема једнозначног одговора, али је већинско мишљење да је успостављање новог система власти био плод компромиса између главних политичких сила.

У својим истраживањима родоначелник теорије полупредседничког система Морис Диверже напомињао је да је приликом анализе полупредседничких република битно обратити пажњу на то како је први шеф државе који је изабран непосредним путем вршио своју функцију. Овај француски уставни правник и политиколог указивао је да је ту реч о једноставном обрасцу. Ако се на пример први председник углавном понашао као церемонијална фигура у систему власти, такав стил владавине би адоптирали и његови наследници на функцији. У другој ситуацији, када председник има активну улогу у оквиру егзекутиве, па и целог уставног система и у политичком животу, истоветну формулу прихватили би будући председници. Политички живот или уставна динамика је толико богата да се ове Дивержеове мисли ипак могу подврћи критици. Анализирани уставни систем Финске и њеног политичког живота током пуних осам деценија важења Устава можда је и најбољи пример који оповргава Дивержеову хипотезу, јер су постојали и слаби и јаки председници. Личност која је обележила највише политички живот Финске у току

осамдесетогодишњег трајања првог Устава, а посебно спољнополитичку сферу ове државе је председник Урхо Кеконен, који је више од четврт века био фински државни поглавар. Без обзира на значајна овлашћења којима фински шеф државе располагао на основу Устава из 1919. године, стил владавине Кеконена је значајно одударао од западног модела демократских односа у политичкој арени. Његово често самовољно мењање премијера и постављање такозваних техничких влада иако на то по уставу није имао право, навела је поједине финске писце да говоре о једној врсти новог просвећеног апсолутизма. Председници пре Кеконена, није да нису имали у појединим периодима значајну улогу у политичком систему, али она није била толико пренаглашена као што председници после Кеконена – Коивисто и Атхисари нису наставили управљање владавинским процесима у Кеконеновом маниру. С друге стране, у анализи V Француске Републике, Де Гол је свакако највише обележио њен политички живот, јер је он био њен главни идејни конструктор и удахнуо је нову свежину институцијама система. Желећи да дâ легитимитет својим наследницима на функцији, Де Гол је иницирао значајну уставну промену којом је 1962. године уведен непосредан избор председника. По политичким, државотворним, моралним па и интелектуалним габаритима, наредни председници републике, бар смо таквог мишљења, само у одређеној мери могли су или могу да се пореде са Де Голом, али у том поређењу увек боље пролази политички отац који је дао темеље V Републике. То ипак не значи да су се наредни председници Француске одрекли вршења својих овлашћења и да је њихова владавина била бледа, па произилази да су у већини усвојили или прихватили улогу какву је шеф државе у систему имао за време Де Гола. Друго је наравно питање колико су тој улази дорасли.

Већ помињан страначки систем посматра се међу значајним именима уставноправне и политиколошке литературе, уз структуру парламентарне већине, као фактор који пресудно утиче на функционисање институционалног модела који је у овом тексту анализиран. Функционисање полупредседничког система са епитетом веома успешног је онда, када постоје кохезивне и хомогне парламентарне већине које подржавају шефа државе. Тада су обе функције државне власти под контролом исте партије или групације партија које подржавају председника, а могућност од блокаде у раду институција се знатно смањује. Полупредседнички систем у таквим околностима, посебно ако председника подржава једна странка, која је при том и већинска у парламенту или једна доминантна странка са слабијим коалиционим партнерима, који су такође подршка шефу државе, наликује на председнички систем. Подељене већине које се јављају у политичкој пракси полупредседничког система произилазе из различитог временског одржавање председничких и парламентарних избора, а тада супарничке странке подржавају различите органе унутар извршне власти. У кохабитацији странка или странке парламентарне већине подржавају владу и премијера, а ако не цела парламентарна опозиција, онда један део опозиционих партија подржава председника. С обзиром, да влада има углавном значајне надлежности у вођењу унурашње политике чији је свакако међу најзначајним сегментима економска политика од које коначно зависи стандард грађана, примат у периоду кохабитације је у премијеровим рукама. Ситуација подељених већина је једна од мана полупредседничког ситета, јер извршна власт у њему може да се покаже посве неделотворном. Када је реч о консолидованој већинској власти превласт у одлучивању је на страни шефа државе, што наравно не мора да значи да ће у појединим сферама друштвеног живота бити занемарено одлучивање премијера. У циклусима када економија стагнира или бележи негативан раст, шефу државе из исте већине, може да

одговара већа истуреност премијера у привредним питањима, како би консеквенце погрешно вођене економске политике сносио премијер, а не он. Наравно, то зависи од личности вршиоца функције шефа државе односно његовог психолошког профила, колико ће бити ангажован не само у сфери одлучивања која се односи на економску политику већ и поводом других питања националне политике. У сваком ситему власти, једна личност може да да печат времену и удахне нову свежини институцијама власти, поготову извршне. Хуан Линц је био мишљења, да лична нота председника обележава овај систем власти, наводећи да „много или више него у чистом председничком систему дуални систем егzekутиве зависи од личности и способности председника.“¹⁵³⁹ Пошто је овај систем власти релативно млад у поређењу са председничким, а нарочито парламентарним системом, свежа су сећања на владавину појединих шефова држава из земаља које се у литератури квалификују као полупредседнички системи односно време и институције које су обележили. Тако је настао низ епонима, како наводи Мирјана Касаповић: „деголистички конзулат, деголизам, митеранизам, кеконизам, туђманизам, кучманизам, јељцинизам, путинизам, валесизам.“¹⁵⁴⁰

Разноликост политичке праксе, али и уставних норми о организацији извршне власти у полупредседничким системима, као логично је наметнуло питање да ли постоје облици полупредседничких система. Амерички писци Шугарт и Кери, иако нису усвојили Дивержеов назива за овај трећи тип власти, прихватили су његово теоријско усмерење за полупредседнички институционални дизајн, крстећи га као премијерско-председнички систем. Поред тога наведени аутори сматрају оправданим постојање и председничко-премијерског модела, у којем председник располаже и додатним овлашћењем – правом опозива владе. То свакако у дуалној егzekутиви, чини јаком позицију шефа државе. Другим речима постоји уставна претпоставка председничке доминације како у извршној власти тако и у политичком животу. Међутим, за првопоменути тип, премијерско-председнички Шугарт и Кери закључују да у њему политичким животом а пре свега егzekутивом доминира премијер. То не мора увек бити случај јер и у овом систему, шеф државе је у поседу веома значајних овлашћења, а ако је потпомогнут адекватном страначком констелацијом и другим повољним околностима, могући су различити односи у извршној власти, па и превласт председника. Ипак подела коју су науци подарили амерички аутори и поред ове мале критике, одликује се објективним и тачним критеријумима. Шугарт и Кери не говоре о једном институционалном моделу са своја два појавна вида у пракси. С обзиром на анализирани политичке животе полупредседничких система, утемељено је у теорији се залагати и говорити о два облика полупредседничког система односно писати о устројству извршне власти у полупредседничким системима, као што је у овом раду и учињено. Дакле, уколико шеф државе располаже правом опозива владе и премијера реч је о председничко-премијерском облику полупредседничког система, за разлику од устава у којима такве одредбе нема, па је по среди премијерско-председнички вид полупредседничког система. Оба вида полупредседничког система одликују се готово истоветним институционалним решењима, уз одређене разлике које нису такве и толике да би могли говорити о два различита институционална модела, већ о једном систему власти који има два активна елемента унутар егzekутиве – шефа државе и владу на челу са премијером. Који ће елемент у оквиру егzekутиве бити доминантнији,

¹⁵³⁹ J., Linz, *Presidential or parliamentary democracy: Does it make difference?*, op.cit. p.52

¹⁵⁴⁰ M., Kasapović, *Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristrasnosti, tipologiziranja i denominiranja*, op.cit.str.45

зависи умногоме од личности шефа државе – председничког активизма, али и позиције премијера (ако је на пример вођа владајуће странке) тј. страначке структуре парламента, изборног система, стабилности политичких странака, њиховог ефективног броја, интегрисаности шефа државе у страначки систем. У председничко-премијерском виду полупредседничког система функционисање институција извршне власти зависи у великој мери од личности шефа државе. Његов активизам учиниће да је он прва виолина извршне власти, али могућа је и супротна ситуација, када због председникове пасивности премијер преузима примат, као што је било за време првих година маршала фон Хинденбурга у Немачкој, када је свесно препустио вођење владавинских процеса канцелару. Међутим, ни у овом типу полупредседничког система се не може занемарити страначка констелација, односно одлука руководства водећих странака и доминантна политичка пракса да је атрактивније и политички моћније место председника владе, као што је случају Аустрији, која по уставној норми припада председничком-премијерском типу полупредседничког режима, али је политичка пракса парламентарна а председник како је то Диверже написао је номинални вођа. Остали системи извршне власти у полупредседничким системима који су овде били предмет анализе, поред поменуте Вајмарске Немачке и Аустрије које су сврстане у председничко-премијерски тип полупредседничког система, сврстани су такође као председничко-премијерски што је био случај са Португалом од 1976. до 1982., односно од 1982. када се ова држава може квалификовати као премијерско-председнички тип полупредседничког режима. Када је реч о Финској она је по Уставу из 1919. потпадала под премијерско-председнички тип полупредседничког система, али је у појединим периодима политички живот наликовао на председничко-премијерску варијанту полупредседничког система јер је шеф државе ако не *de jure* а онда *de facto* располагао правом опозива премијера. Румунију смо анализом уставног текста оценили као премијерско-председнички тип полупредседничког система, с тим што је у овој држави први непосредно изабрани председник на демократским изборима Јон Илијеску због сијасета неповољних околности и порођајних мука младе румунске демократије, као вешт политички жонглер успео за себе да обезбеди централно место у извршној власти али и на политичкој сцени. Француску као државу модел полупредседничког система именујемо као премијерско-председнички тип овог модела, с тим што се политичка пракса кретала у другом правцу – ка јачању функције шефа државе, чему је свакако допринео њен први носилац генерал Шарл Де Гол. Јачање извршне власти у Француској V Републици, односно успостављање њеног угледа настало је као логична реакција на политичко-институционалне слабости предходних република (пре свега III и IV, али и неприхватања да се усвоји одмах непосредни избор председника због негативног искуства са директним народним избором шефа државе у II Републици). Председнику Републике у Француској Уставом је додељена класична функција репрезентовања државе и арбитраже у унутрашњим политичким питањима. Такође, а имајући у виду трагично историјско искуство – слом III Републике на почетку II светског рата и пад IV Републике у покушаном пучу, шефу француске државе по Уставу из 1958., поверена је улога заштите националних интереса у кризним, ванредним и одлучним моментима по народ и државу. Писани Устав је ипак извршну власт доделио премијеру и Влади Француске. На основу тога, и поред симболизације функције председника Републике, овај систем извршне власти, прихватајући Дивержеову карактеризацију сврстали смо у полупредседнички уз Шугарт-Керијеву модификацију као премијерско-председнички, односно ту варијанту (облик) полупредседничког режима. Писане француске уставне норме су јасне, премијер

управља радом Владе и заједно са њом води политику нације, надлежан је за примарно номотворство на основу аутономних уредби. Влади су на располагању државна управа и оружане снаге. Француски уставотворац био је намерен да уведе (што је формално и учињено) прецизне механизме рационализованог парламентаризма, да се умањи сувереност парламента, као једана од главних институционалних слабости предходне две републике. Политички живот V Републике, коме је дат значајан простор у раду, сведочи о другачијој организацији органа власти у односу на првобитну замисао уставотворца и сам текст основног закона. Најупечатљивији преображај десио се у оквиру егzekутиве, где је највећа порција политичке моћи у рукама председника Републике. Непосредни председнички избори уведени уставном реформом 1962., а први пут организовани 1965., исходовали су појаву стабилне парламентарне већине. Аутори који француски систем власти карактеришу као парламентарни, указују да се уместо рационализованог парламентаризма помаља президентијализам који је продукт споразумевања главних чинилаца политичких власти - законодавне и извршне, али ипак и пре свега егzekутиве. На то резонување се сасвим уклапа мисао да је формално задржана дуална извршна власт – као у парламентарном институционалном моделу, али да је она суштински једноглава као у председничком систему. Врховни руководилац извршне власти у Француској, сем три периода кохабитације је председник Републике. Персонално и функционално стицање власти у рукама шефа државе је последица уставних конвенција, односно материјалног устава, по коме Влада мора да ужива поверење председника Републике и који може да смени премијера. У најдужем раздобљу V Републике када се поклапају председничка већина (са непосредних избора за шефа државе) и парламентарна већина (која је добијена на скупштинским изборима) Влада не мора да тражи скупштинску инвестиру. Трансформација страначке сцене, као између осталог последица већинског (двокружног) изборног система за Националну скупштину која се биполаризовала на левицу и десницу са умереним предзнаком, довела је између осталог, да је током скоро педесет година шеф државе неформално, суштински шеф владајуће странке. Тако је политичком праксом дошло до уобичавања конвенционалног правила да је шеф државе тај (а не Влада и премијер) који одређује главни смер државне политике, а Влада заједно са премијером треба да га следи и да извршава његов председнички програм. Иако заступамо мишљење о полупредседничком карактеру V Републике, која по Уставу представља премијерско-председнички тип полупредседничког режима, она је у пракси у већини мандата председника Републике, Националне скупштине и Владе била председничко-премијерски тип полупредседничког система.

Следећи Дивержеову дефиницију полупредседничког система, ипак сматрамо да је потребна њена мања модификација, којом се прво указује да је извршна власт у полупредседничким системима истински бицефална. Као друго указујемо на три елемента дефиниције овог система власти: 1. Председник се бира на директним народним изборима на временски ограничен мандат. Са овим изборима могу се изједначити полунепосредни избори од стране проширеног изборног тела. 2. Председник је у поседу таквих овлашћења која га поред Владе чине активним елементом унутар извршне власти. 3. Влада на челу са премијером је политички одговорна парламенту (а може постојати њена истовремена одговорност шефу државе).

На крају, као и људи са врлинама и манама, као и друге творевине људског духа, које имају предности и недостатке, тако и организација извршне власти у полупредседничким системима има своје позитивне стране, али и слабости.

Као позитивну страну овог трећег институционалног модела организације извршне власти, можемо навести да се он показао флексибилним у транзиционим периодима ка демократији. Полупредседнички систем је у појединим земљама утицао на стабилизацију политичких прилика, као компромисни институционални аранжман између старих и нових елита, истовремено показујући се као избалансиранији систем у односу на парламентаризам. Такође у одређеним земљама у транзицији непосредно изабрани шеф државе представљао је противтежу високофрагментисаном парламенту. У земљама са дугом ауторитарном прошлoшћу као што је Португал овај модел организације извршне власти био је „сигурна смерница“ ка демократији у друштву које је и после пада диктатуре било милитаризовано у институционалном смислу, а страначки подељено. Управо на португалском примеру тачне су речи Ђованија Сарторија да се овај систем показује успешнијим у ситуацијама подељених већина – парламентарне и председничке. Такође и на француском и на португалском примеру види се да овај модел води ка постојању ограниченог вишепартијског система. Непосредан избор председника Републике у Француској је допринео на дужи рок биполаризовању страначке сцене.

На овај систем не може се гледати само благонаклоно. Разлог томе лежи у чињеници непосредног политичког легитимитета председника и парламента и околности додатне поделе власти унутар егзекутиве. То може довести до сукоба надлежности и борбом за превласт унутар егзекутиве као и поткопавања демократске стабилности. Непосредан избор председника (за теоретичаре који припадају минималистичком правцу у одређењу полупредседничког система) који није снабдевен значајним уставним надлежностима, поред Владе уставно моћне и одговорне само парламенту, чине многе његове покушаје да утиче активно на политичке процесе неподобним, неуспешним. Са непосредним избором председника Републике, треба да иду руку под руку бар нека значајна овлашћења на пример у спољној политици и сфери безбедност. А ко ни њих нема или су она несамостална и зависна од владе и парламента онда и није у питању полупредседнички систем већ парламентарни као што је у Србији на основу Устава из 2006. Свакако да у земљама ниског степена политичке културе, неразвијеног страначког система, али и вршиоцима функције председника Републике и владе који нису дорасли историјском и политичком тренутку, као што је био случај у Румунији за време хиперконфликтне кохабитације: председник Басеску – премијер Понта, устројство извршне власти полупредседничког типа није адекватан институционални аранжман. Полупредседнички систем нема поједностављену институционалну логику као два традиционална модела – парламентарни и председнички. Не може се дати брзопотезан одговор на питање како уставом инаугурисан институционални рам полупредседничког система може да функционише у пракси – политичком животу. Извршна власт у полупредседничким системима није се свугде показала делотворном или на добробит нације и државе. Дакле ово није идеалан модел, у Португалу и Француској добро функционише; у Вајмарској Немачкој није успео да преживи, замењен је дванаестогодишњом тоталитарном нацистичком диктатуром; у Румунији је имао „тешке болести“ зване хиперконфликтна кохабитација – два неуспела покушаја опозива једног истог председника; у Финској после осам деценија трајања и унутар њих четврт века ауторитарног стила владања Урха Кеконена више није на сцени, јер је замењен парламентарним системом са непосредно изабраним председником али са мањим овлашћењима; у Аустрији по уставном тексту систем власти је полупредседнички, али у пракси систем неодољиво личи на канцеларски парламентаризам.

Лоше функционисање овог система у неким земљама (Румунија на пример), његова ауторитарна примена у пракси у Србији, иако то није био на основу уставних регула, одвратила нас је од залагања за устројење извршне власти на српском државно-правном простору по узору на полупредседнички модел, сем ако га конкретне и повољне политичке прилике призову, а уставописац буде довољно оштроуман, државнички мудар и одговоран према будућим нараштајима и институцијама, те начини прецизним пером адекватан основни институционални оквир овог система.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге и чланци

1. Adamovich, L., *Federal President, Position*, www.bundespraesident.at, приступљено, 5.9.2015.
2. Adamovich, L., *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, Wien, 1971.
3. Ardant, P., *L' article 5 et la fonction présidentielle*, Pouvoirs, 41/1987.
4. Ardant, P., *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, Paris, 1991.
5. Ardant, P., Mathieu, B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J, Paris, 2009.
6. Agamben, G., *State of Exception*, University of Chicago Press, Chicago 2005.
7. Amorim-Neto, O., *Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under President's Watchful Eyes in: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (K., Strøm, W., C., Müller, T., Bergman, eds.), Oxford University Press, Oxford, New York, 2006
8. Amorin Neto, O., Costa Lobo, M., *Semi-presidentialism in lusophone countries: diffusion and operation*, Democratization, 3/2014.
9. Amorin Neto, O., Costa Lobo, M., *Portugal's semi-presidentialism (re)considerd: An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006*, in: *Portugal in Twenty-First Century, Politics, Society, and Economics* (edited by, S., Royo), Lexington books, Lanham, Maryland, USA, 2012.
10. Andersen, N., *The Salazar Regime and European Integration: 1947-1972*, European Review of History, 2/2007.
11. André, F., Costa-Labo, M., *The Portuguese 2005 legislative election: Return to the left*, West European Politics, 29/2006.
12. Andreev, S., *Semi-Presidentialism in Bulgaria: The Cyclical Rise of Informal Powers and Individual Ambitions in a „Dual Executive“*, in: R., Elgie, S., Moestrup, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2008.
13. Andrews, W., *Presidential Government in Gaullist France – A Study of Executive-Legislative Relations 1958-1974*, State University of New York Press, Albany, New York, 1982.
14. Antola, E., *Suomen kahdenlainen EU-ulkopolitiikka*, Helsingin Sanomat, 28 May, 1999,
15. Антић, Ч., *Српска историја*, Vukotić Media, Београд, октобар 2013.
16. Antolović, M., „*Nemačka Republika je najdemokratskija demokratija na svetu*“ – *Prilog istoriji ustavnog uređenja Vajmarske Republike*, Istraživanja br. 22/2011, Filozofski fakultet u Novom Sadu, 2011.
17. Антонић, С., *Заробљена земља*, Откровење, Београд, 2002.
18. Антонић, С., *Милошевић - Још није готово*, Вукотић медиа, Београд, 2015.
19. Aron, R., *Alternation in Government in the Industrialized Countries*, Government and Opposition 17, no.1 (1981).
20. Арон, Р., *Демократија и тоталитаризам*, (превео с француског: Д., Јањић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 1997.
21. Arter, D., *Finland*, in: *Semi-presidentialism in Europe*, (ed., R., Elgie) Oxford University Press, Oxford, 1999.
22. Atkin, N., *The Fifth French Republic*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
23. Avram, L., *Dottore Ponta, acuzat de plagiat*, 19.6.2012, www.adevarul.ro/news, приступ, 24.12.2015.
24. Аврамовић, Д., *Uvođenje vanrednog stanja*, magistarski rad, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2009.
25. Аврамовић, С., Станимировић, В., *Упоредна правна традиција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015.
26. Avril, P., *Diriger le Gouvernement*, Pouvoirs, 83/1997.
27. Avril, P., Gicquel, J., *Chronique constitutionnelle française*, Pouvoirs, 84/1998.

28. Avril, P., Gicquel, J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1996.
29. Bacelar-Gouveia, J., *Constitutional Law in Portugal*, Kluwer Law International, The Netherlands, New York, 2011.
30. Bahro, H., Bayerlein, B., Vesper, E., *Duverger's concept: Semi-presidential government revisited*, 2/1998.
31. Bajramović, S., *Političke stranke i kretanja političkog raspoloženja biračkog tjela u Weimarskoj republici*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 44/1994.
32. Bajramović, S., *Vrhovna izvršna vlast u Njemačkoj 1815-1933*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1996.
33. Baranger, D., *Le droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.
34. Barić, S., *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator, Zagreb, 2009.
35. Barthélemy, J., *Le gouvernement de la France*, Payot, Paris, 1925.
36. Barendt, E., *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, London, 1998.
37. Basta – Flajner, L., Đerić, V., Pajvančić, M., Popović, D., Radović, Z., Samardžić, S., *Predlog za novi Ustav Srbije*, Pravni život, br.12/2002.
38. Basta, L., *Ustavna demokratija i (ne)demokratska konstitucija društva*, u R., Nakarada i dr. (ur.), *Raspad Jugoslavije – produžetak ili kraj agonije*, Institut za evropske studije, Beograd, 1991.
39. Bataveljić, D., *Model podele vlasti u Ustavu Savezne Republike Jugoslavije*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, doktorska disertacija, Beograd, 1995.
40. Bataveljić, D., *Ustavnopravne promene u zemljama u tranziciji, s posebnim osvrtom na bivše jugoslovenske zemlje*, Pravni život, br.12/2002.
41. Baylis, T., *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, World Politics, 3/1996.
42. Бачанин, Н., *Управно право, Књига I-Уводна и организациона питања*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2011.
43. Бачанин, Н., *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2000.
44. Behr, E., *Kiss the hand you cannot bite: the rise and fall of the Ceausescus*, Hamish Hamilton, London, 1991.
45. Bel, D., S., *Presidential Power in Fifth Republic France*, Berg, Oxford, New York, 2002.
46. Bell, D., S., *The French Communist Party: from revolution to reform*, in: *The French party system*, (edited by J., Evans,) Manchester University Press, Manchester and New York, 2003.
47. Berchtold, K., *Vlada*, u: *Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998.
48. Berger, S., *The French Political System*, in: *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*, (S., H., Beer, A., B., Ulam, eds.) Random House, New York, 1973.
49. Berman, S., *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic*, World Politics, Vol. 49, No.3 (Apr., 1997).
50. Blackbourn, D., *The Political Alignment of The Centre Party in Wilhelmine Germany: A Study of the Party's Emergence in Nineteenth-Century*, Historical Journal Vol.18, No.4 (Dec., 1975).
51. Blagoev, B., *Problem Senata u Francuskoj*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br.3/1969.
52. Blagojević, J., *Vojska kao faktor demokratske tranzicije: slučajevi Portugala i Filipina*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Podgorica, 2010.
53. Blais, A., Loewen, P., J., *The French Electoral System and its Effects*, West European Politics, No.2, March 2009.
54. Blondel, J., Drexel Godfrey Jr. E., *The Government of France*, Methuan and Co Ltd., London, 1968.
55. Blondel, J., *Dvojno Vodstvo u suvremenom svjetu*, u: A., Lijphart, *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, Biblioteka, Politička misao, (prevela s engleskog B., Jakovlev), Zagreb, 1998.

56. Blondel, J., Penescu, I., *Romania*, in: *Cabinets in Eastern Europe*, (J., Blondel, F., Müller-Rommel, eds.), Palgrave Publishers, Ltd, New York, 2001.
57. Blondel, J., *An introduction to Comparative Government*, Praeger, London, 1969.
58. Boban, D., *Komparativna analiza polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj*, doktorska disertacija, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2009.
59. Bonić, T. M., *Polupredsjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke*, Anali hrvatskog politološkog društva, 2006.
60. Bonnefous, B., Revault d'Allonnes, D., Wieder, T., *Les nouveau gouvernement conforte les poids lourds hollandais*, www.lemonde.fr/politique/article/2014/04/02, приступ, 1.7.2016.
61. Boyron, S., *The Constitution of France – A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013.
62. Брајс, Џ., *Савремене демократије - књига прва*, (превео с енглеског, Д., Иконић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1931.
63. Брајс, Џ., *Савремене демократије – књига трећа*, (превео с енглеског, Д., Иконић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933.
64. Bracher, K., *Parteienstaat, Präsidialsystem, Notstand. Zur Problem der Weimarer Staatskrise*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/1962.
65. Bracher, K., D., *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Droste Verlag, Düsseldorf, 1984.
66. Bracher, K., D., *Stufen der Machtegreifung*, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1962.
67. Bracher, K., D., Funke, M., Jacobsen, H., A., *Die Weimarer Republik 1918-1933/Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*, Bundeszentrale für politische Bildung, 1987.
68. Breban, G., *Administrativno pravo Francuske*, (prevela s francuskog K., Damjanović) JP Službeni list SRJ, Beograd, CID, Podgorica, 2002.
69. Brichta, A., Zalmanovitch, Y., *The Proposals for Presidential Government in Israel: A Case Study in the Possibility of Institutional Transference*, *Comparative Politics*, 1/1986.
70. Brodin, K., *Doktrina vanjske politike Urha Kekkonena, kontinuitet i inovacije*, u: *Urho Kekkonen – borac za mir* (urednik, R., Vukadinović), Globus, Zagreb, 1977.
71. Bruneau, T., C., Macleod, A., *Politics in conterporary Portugal: parties and the consolidation of democracy*, Boulder, Colo, L., Rienner Publishers, 1986.
72. Brunet, R., *The new German constitution*, Alfred A. Knopf, New York, 1922.
73. Brüning, H., *Heinrich Brüning Memoiren: 1918-1934*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt Verlag, 1970.
74. Brunner, G., *Constitutinal models in communist states a tipological overview*, in: *The Distinctiveness of Soviet Law*, (edited by, F., J., M., Feldbrugge), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1987.
75. Brunner, G., *Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative*, in: O., Lutcherhand, (Herausgeber) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin Verlag, Berlin, 1996.
76. Bucur, C., *Who fires ministers? A principal-agent approach to ministerial deselection*, PhD thesis, School of Law and Government, Dublin City University, Dublin, 2013.
77. Bugajski, J., *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, New York: M.E. Sharpe, 2002.
78. Bulajić, S., *Čuvar francuskog Ustava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd, 2006.
79. Burdeau, G., *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d' après guerre*, Paris, 1932.
80. Burdeau, G., *La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958*, *Revue Française de science politique*, 1/1959.
81. Cahuc, P., Zylberg, A., *Les Réformes rates du Président Sarkozy*, Flammarion, Paris, 2009.
82. Calca, P., *The fall of Portugal's government has rewritten the country's political rules*, www.blogs.lse.ac.uk; приступ, 7.1.2016.

83. Calise, M., *Presidentialization, Italian Style*, in: *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, (T., Pognutke, P., Webb, eds.), Oxford University Press, New York, 2005.
84. Campos, M., *Portugal – Early Elections Called after Socialist Defeat*, www.marxist.com; приступ, 10.1.2016.
85. Canelas Rapaz, P., J., *Le Président de la République Portugaise La construction de la figure présidentielle portugaise depuis 1986*, Thèse de Doctorat en Science Politique, L'Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris, 2012.
86. Carcassonne, G., *Les rapports du président français et du premier ministre*, Revue française d'administration publique, 83/1997.
87. Carp, R., Stanomir, I., *Limitele Constituției. Despre guvernare, politică și cetățenie in România* Bucharest: C.H.Beck., 2008.
88. Carrier, M., *Flexible institutional designs and executive politics in semi-presidential european regimes*, School of Government and Public Policy, The University of Arizona, PhD thesis, 2010
89. Cavaco Silva, A., *Autobiografia Política*, Bertrand, Lisboa, 2002.
90. Cerar, M., *Uloga predsednika Republike u slovenskom (ustavno) pravnom i političkom sustavu*, Politička misao, br.,4/2005.
91. Cerović, D., *Parlamentarna kontrola javne uprave u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na uporedna iskustva*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Podgorici, Podgorica, 2007.
92. Chagnollaud, D., *'La Haute Administration au pouvoir? "Les grands comiss" de la IVe République'*, Pouvoirs, 76/1996.
93. Chevallier, J.-J., *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Armand Colin, Paris, 2001.
94. Christensen, T., J., *Worse Than a Monolith: Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia*, Princeton University Press, 2011.
95. Ciritoj, B., *Rumunija*, u: *Postkomunistička demokratizacija*, (urednici, Dž., Dražjek, L., Templman-Holms), (preveli, M., Filipović, V., Cvetković, M., Milošević, M., Kocić), Izdavačko-analitički centar, Niš; Gip Punta, Niš, 2003.
96. Cismarescu, M., *Die Verfassungsrechtliche Entwicklung der Sozialistischen Republik Rumänien 1965-1975*, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 24, 1975.
97. Cismarescu, M., *Paretei und Staat in Rumänien*, Osteuropa-Recht, n.3/1980.
98. Clej, P., *Ce este suspendarea din functie a Presedintelui Romaniei*, BBC Romania, Ianuaru 21, 2007, Clift, B., Kuhn, R., *The Hollande Presidency, 2012-14*, Modern & Contemporary France, 4/2014.
99. Clift, B., *PS intra-party politics and party system change*, in: *The French party system*, (edited by J., Evans,) Manchester University Press, Manchester and New York, 2003.
100. Cogan, C., *The Break-Up: General de Gaulle's Separation from Power*, Journal of Contemporary History, 27/1992.
101. Cohendet, M.-A., *Quel régime pour la Vie République?*, R.D.P., 1/2 – 2002.
102. Cohendet, A. M., *Le Président de la République*, Dalloz, Paris, 2002.
103. Cohendet, M.-A., *The French Cohabitation, a useful experiment?*, C.E.F.C. Taipei – RCHSS Lecture, Academia Sinica, December 15, 2005.
104. Cohendet, M., A., *La cohabitation, Leçons d' une expérience*, PUF (coll. Recherches politiques) 1993.
105. Cohendet, M., A., *L'épreuve da la cohabitation*, thèse, Lyon III, 1991.
106. Coldrey, J., *The rise of fascism: Assessing the Constitution of the Weimar Republic*, University of Leeds, Polis Student Journal Vol.1(1)/2009.
107. Cole, A., *French Politics and Society*, Person Longman, London, 2005.
108. Cole, A., *The Fast presidency? Nicolas Sarkozy and the political institutions of The Fifth Republic*, Contemporary French and Francophone Studies, 3/2012.
109. Colombani, J-M., *Un Américain à Paris*, Plon, Paris, 2008.

110. Corry, J., A., Abraham, H., J., *Elements of democratic government*, Oxford University Press, New York, 1964.
111. Colton, T., J., Skach, C., *A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament*, Journal of Democracy, no.3 July 2005.
112. Costa Lobo, M., *The Presidentialization of Portuguese Democracy?* in: *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, (T., Pognutke, P., Webb, eds.), Oxford University Press, New York, 2005.
113. Costa Pinto, A., „Chaos“ and „Order“: *Preto, Salazar and Charismatic Appeal in Inter-war Portugal*, Totalitarian Movements and Political Religions, Vol. 7, No. 2, June 2006.
114. Costa Pinto, A., *Twentieth-Century Portugal: An Introduction: Contemporary Portugal, politics, society and culture*, (A., Costa Pinto, ed.) Columbia University Press, New York, 2003
115. Costa-Pinto, A., Tavares de Almeida, P., *Portugal – The primacy of „independents“* in: *The Selection of Ministers in Europe* (K., Dowding, P., Dumont, eds.) Routledge, London and New York, 2009.
116. Cucić, V., *Francusko upravno sudstvo – Veličanstveno delo francuske istorije*, Pravni život, 10/2013.
117. Čavoški, K., *Treća Jugoslavija u novom ustavnom ruhu*, u: K., Čavoški, *Ustav kao jemstvo slobode*, Filip Višnjić, Beograd, 1995.
118. Čavoški, K., *Ustav kao jemstvo slobode*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Filip Višnjić, Beograd, 1995.
119. Чавошки, К., *Увод у право I – основи појмови и државни облици*, Драганић, Београд, 1996.
120. Čeroni, U., *Demokratija i revolucija*, Gledišta, 4/1966.
121. Dal, R., *Demokratija i njeni kritičari*, (preveo s engleskog, Đ., Krstić), CID, Podgorica, 1999.
122. Dalton, R., A., *Politika u Njemačkoj*, u: *Komparativna politika danas – svjetski pregled* (urednici, G., A., Almond, G., Bingam-Pauel, R., A., Dalton, K., Strom) (prevela, Lj., Nikolić), Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica, 2009.
123. Daly, S., *The Ladder of Abstraction: A Framework for the Systematic Classification of Democratic Regime Types*, Politics, 2/2003.
124. Данић, Д., *Устав Немачке Републике*, Архив за правне и друштвене науке, јануар, 1924.
125. De Araújo, A., *El Presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal*, in: *El Sistema Político de Portugal* (B., Gómez, A., Barreto, P., Magalhães, eds.) Portugal, Madrid: Siglo XXI, 2003.
126. De Vergotini, Đ., *Uparedno ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2015.
127. Debbasch, C., *Science Administrative*, Dalloz, Paris, 1971.
128. Decker, F., *Direktwahl des Premierministers. Das Scheitern des präsideiell-parlamentarischen System in Israel*, Zeitschrift für Politik 3/2006.
129. Debré, M., *The Constitution of 1958: Its Raisin d'Etre and How it Evolved*, in: *The Fifth Republic at Twenty* (W., G., Andrews, S., Hoffmann, eds) New York State University, New York, 1980.
130. Debré, M., *La nouvelle Constitution*, Revue française de science politique, 1/1959.
131. De Gaulle, C., *Memoires de guerre*, Le salut, Paris, 1959.
132. Deleanu, I., *Instituții și proceduri constituționale – in dreptul român și in dreptul comparat*, С.Н.Веck., Buchurest, 2006.
133. Демократска странка Србије, *Основна начела за нови Устав Републике Србије*, Pravni život, br.12/2002.
134. Denković, D., *Francuska*, u: *Organizacija i položaj centralne egzekutive u pojedinim zemljama*, (urednik, B., T., Blagojević) Institut za uporedno pravo, Beograd, 1973.

135. Deren Antoljak, Š., *Predsjednički sistem u SAD*, u: *Uporedni politički sistemi, Savremena administracija*, (J., Đorđević, glavni urednik) Beograd, 1983.
136. Deren-Antoljak, Š., *Finski model predsjedničke vlasti*, *Politička misao* Vol.29/1992.
137. Deren-Antoljak, Š., *Osnovne karakteristike političkog razvoja Finske 1809 – 1917*, *Politička misao*, Vol.XXV, No.2/1988.
138. Димитријевић, Н., *Устави и уставност у посткомунистичкој Европи*, Гласник АК Војводине, бр.1-2,1995, Нови Сад.
139. Dimitrijević, N., *Osnovi političkog sistema Nemačke*, u: P., Jovanović, N., Dimitrijević, M., Popović, *Savremeni politički sistemi*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica,1998.
140. Dimitrijević, N., *Ideološki osnovi buržoaskih ustava*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet Novi Sad, doktorski rad, Novi Sad, 1986.
141. Димитријевић, Н., *Извршина власт* (прилог у Енциклопедјаја политичке културе), Савремена администрација, Београд 1993.
142. Dimulescu, V., A., *Presidential impeachment in semi-presidential systems, Case Study: Romania 2007*, EUROPOLIS, vol.4. no.1/2010.
143. Dimulescu, V., A., *The institution of presidential impeachment in semi-presidential systems – case study of Romania* – Central European University, Department of Political Science, Hungary, Budapest, 2009.
144. Диверже, М., *Увод у политику*, Београд, 1966.
145. Димитријевић, П., Марковић, Р., *Управно право I – Општи део*, Службени лист СФРЈ,1986.
146. Dmičić, M., Pilipović, M., *Uloga Ustavnog suda u postupcima optužbe protiv najviših državnih funkcionera*, NBP – žurnal za kriminalistiku i pravo, br. 3/2013.
147. Draganu, T., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, Lumina lex, Buchurest, 1998.
148. Dušanić, S., *Vanredna ovlašćenja šefa države u Vajmarskoj Republici*, *Pravo i društvo*, br. /2010, Beograd, 2010.
149. Duhamel, O., *Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième République*, dans: *La Constitution de la Cinquième République'* (O., Duhamel, J.- L., Parodi), Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1988.
150. Душанић, С., *Однос извршине и законодавне власти у Трећој француској републици*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2013.
151. Duverger, M., *Institutions Politiques et droit constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1965.
152. Duverger, M., *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951.
153. Duverger, M., *Les Institutions de la Cinquième République*, *Revue française de science politique*, 1/1959.
154. Duverger, M., *A New Political System Model: Semi-presidential government*, *European Journal of Political Research*, 8/1980.
155. Duverger, M., *Echec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978.
156. Duverger, M., *Institutions et Droit Constintutionnel*, Paris, Presses Universitaire de France, 1970.
157. Duverger, M., *Institutions et Droit Constintutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1960.
158. Duverger, M., *Institutions et Droit Constintutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966.
159. Duverger, M., *La Monarchie républicaine. Ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Lafont, Paris, 1974.
160. Duverger, M., *Régime semi-présidentiel*, in: O., Duhamel, Y., Mény (eds.) *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

161. Duverger, M., *Le concept de régime semi-présidentiel, dans Maurice Duverger (dir), Les régimes semi-présidentiel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986.
162. Duverger, M., *Les Constitutions de la France*, PUF, Paris, 1991.
163. Đorđević, J., *Novi francuski Ustav*, Naša stvarnost, br.11/1959.
164. Ђорђевић, Ј., *Савремена француска демократија*, Архив за правне и друштвене науке, 3/1936.
165. Đorđević, S., Matić, D., *Ustav i procedure*, Pravni fakultet u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac, 2015.
166. Ђорђевић, С., *Инкомпатибилитет функције председника Републике Србије од 2012. године*, Гласник права, Год. III, бр.1/2012.
167. Ђорђевић, С., *О Митровданском Уставу*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2009.
168. Ђорђевић, С., *О новом уставу Србије*, Доротеус, Краљево, 2002.
169. Ђорђевић, С., *Председник Републике Србије*, Српска реч, Београд, 1998.
170. Ђорђевић, С., *Шеф државе – Устав СРЈ и Устав Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Приштини, 1996.
171. Ђурђевић, А., *Уставно право II – Организација државне власти*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2001.
172. Ehrmann, H., *Direct Democracy in France*, The American Political Science Review, 4/1963.
173. Elgie, R., *Political institutions in contemporary France*, Oxford University Press, New York, 2003.
174. Elgie, R., *A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on a theme*, Journal of Democracy, 3/2005.
175. Elgie, R., *Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype*, in: *France's Political Institutions at 50* (E., Grossman, N., Sauger, eds.), Special Issue, West European Politics, Number 2, March 2009.
176. Elgie, R., *Semi-Presidentialism – Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press, New York, 2011.
177. Elgie, R., *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice, Table 1.1 The spread of countries with semi- presidential constitutions*, in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (R., Elgie, S., Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave Macmillan, New York, 2011.
178. Elgie, R., *The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions*, European Journal of Political Research, 2/1998.
179. Elgie, R., *The Politics of Semi-Presidentialism*, in: *Semi-Presidentialism in Europe*, (R., Elgie, ed.), Oxford University Press, New York, 1999.
180. Elgie, R., *The Role of the Prime Minister in France 1981-1991*, St. Martin's Press, London, 1993.
181. Elgie, R., *What is semi-presidentialism and where is it found?* in: *Semi-presidentialism outside Europe – A comparative study* (R., Elgie, S., Moestrup, eds.), Routledge, New York and London, 2007.
182. Elgie, R., *Two cheers for semi-presidentialism*, doc, www.doras.dcu.ie, приступ, 14.3.2016.
183. Elgie, R., Fitzgerald, P., *The President and The Taoiseach*, www.doras.dcu.ie, приступ, 1.3.2016.
184. Elgie, R., McMenamin, I., *Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism*, Political Studies, 2011.
185. Fabbrini, F., *Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation*, German Law Journal, 10/2008.
186. Faguet, É., *Problèmes politiques du temps présent*, A. Colin, Paris, 1914.
187. Finer, S., E., *Comparative Government*, Allen Lane The Penguin Press, London, 1971.

188. Finger, A., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Der Verfassung vom 11. August 1919*, Stuttgart 1923.
189. Фира, А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља (II том), Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе*, Београд, 1995.
190. Фира, А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том II, Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе*, Агенција Мир, Нови Сад, 1992.
191. Фира, А., *Записи о правном поретку – Српско-црногорски председнички модел*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
192. Fosberg, T., *One Foreign Policy or Two? Finland's New Constitution and European Policies of Tarja Halonen and Paavo Lipponen*, Northern Dimensions, 2001.
193. Fournier, J., *Politique gouvernementale: les tris levers du Président*, Pouvoirs 41/1987.
194. Frain, M., *Relacoes entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995*, Analise Social, 4/1995.
195. Frears, J. R., *Parliament in the Fifth Republic*, in: *The Fifth Republic at Twenty* (W., G., Andrews, S., Hoffman, eds.), State University of New York Press, Albany, New York, 1981.
196. Fridrich, C., *The Concept of Governmental Responsibility in the United States, Great Britain and the FR of Germany*, Jablona, 1966.
197. Fridrih, K. J., *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005.
198. Frison-Roche, F., *Le modèle semi-présidentiel – comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant Bruxelles, 2005.
199. Frye, T., *A Politics of institutional choice: Post-Communist Presidencies*, Comparative political studies, 30, (5)/1997.
200. Fulbrook, M., *A Concise History of Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
201. Fulbrook, M., *A History of Germany 1918-2014, The Divided Nation*, Wiley Blackwell, West Sussex, 2015.
202. Gabanyi, A., U., *Das politische System Rumäniens*, in: *Die politischen Systeme Osteuropas* (W., Ismayr, M., Soldner, S., Richter, Hrsg), Leske + Budrich, Opladen, Stuttgart, 2004.
203. Gabriel Marian, C., King, R., F., *Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections*, Communist and Post-Communist Studies, 43/2010.
204. Galati, S., F., *20th Century Romania*, Columbia University Press, New York, 1991.
205. Gallagher, T., *Theft of a Nation: Romania Since Communism*, Hurst & Co. London, 2005.
206. Gambotti, C., *Sarkozy: la méthanomorphose 1999-2007*, Editions Privat, Paris, 2007.
207. Georges, P., Siat, G., *Droit public*, Sirey, Paris, 2002.
208. Gélard, P., *Quelques anomalies constitutionnelles sous la Ve République; AFDC, Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Éditions Dalloz, 2007.
209. Gélard, P., *Nepristojna pitanja o budućnosti ustavne koncepcije V Francuske Republike*, u: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
210. Gerlich, P., *Funkcije parlamenta*, u: *Politički sustav Austrije* (priređio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998.
211. Gheorghiu, L., Oprea, C., *Basescu, suspendat din functie*, Cotidianul, April 19, 2007.
212. Gherghina, S., *Election briefing no. 52, Europe and the presidential election in Romania*, EPERN, European Parties Elections and Referendums Network, November 22-December 6, 2009.
213. Gicquel, J., *Le problème de la réforme de l'Etat en France 1934*, PUF, 1965.
214. Gicquel, J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, Paris, 1995.
215. Gicquel, J., Gicquel, J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, Paris, 2005.

216. Gildea, R., *Children of the Revolution: The French:1799-1814*, Harvard University Press, London, 2008.
217. Gilia, C., *Is Romania Heading Towards a Presidential Republic?* JURIDICA, no.1/2013.
218. Goguel, F., *Quelques remarques sur le probleme des institutions politiques de la France*, Revue Francaise des Sciences Politiques n1/4, 1964.
219. Godme, P., M., *Le pouvoir executive dans les pays accidentaux*, PUF, Paris, 1966.
220. Грол, В., М., *Феномен једине партије*, Српски књижевни гласник, LVI, 5, 1939.
221. Grosser, A., *Affaires Extérieures*, Flammarion, Paris, 1984.
222. Gutan, M., *Transplantul constituțional și obsesia modelului semiprezidențial francez în România contemporană*, Pandectele Române Magazine, no. 5/2010.
223. Намон, Ф., *Влада и администрација у Француској и Југославији*, Анали Правног факултета у Београду, 3-4/1984.
224. Hantington, S., P., *Treći talas – demokratizacija na kraju 20. veka* (sa engleskog preveo, I., Radosavljević), Stubovi kulture, Beograd, 2004.
225. Hartwig, M., *Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries*, American University International Law Review 3/1992.
226. Harvey, C. J., *The Double-Headed Eagle: Semi-Presidentialism and Democracy in France and Russia*, PhD thesis, University of Pittsburgh, Department of Political Science, Pittsburgh, 2008.
227. Hague, R., Harrop, M., Breslin, S., *Komparativna vladavina i politika – Uvod*, (prevela B., Jakovlev), Zagreb, 2001.
228. Heinrich, H., G., Welan, M., *Savezni Predsjednik : Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998.
229. Hejvud, E., *Politika*, Clio, Beograd, 2004.
230. Hellman, J., *Constitutions and economic reform in the postcommunist transitions*, East European Constitutional Review, 5/1996.
231. Hernández-Maribal, I., *Legislative Control over the Executive in Latin American Presidential Systems*, Fakultät für Sozial – und Verhaltenswissenschaften der Universität Tübingen, Dissertation, Tübingen, 2004.
232. Hewlett, N., *Nicolas Sarkozy and the Legacy of Bonapartism. The French Presidential and Parliamentary Elections of 2007*, Modern & Contemporary France, 4/2007.
233. Hoffmann, S. H., *The French Constitution of 1958: I. The Final Text and Its Prospects*, The American Political Science Review, Vol. 53, No. 2 (Jun., 1959).
234. Холанд, К., Ериксен, С., *Изазови реформе - Дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије – препоруке групе експерата Краљевине Норвешке*, Влада Републике Србије, Агенција за унапређење државне управе, Београд, 2002.
235. Hole, A., Beech, C., *Portugal*, Lonely Planet, 2015.
236. Howarth, D., Varouxakis, G., *Contemporary France, An Introduction to French Politics and Society*, Routledge – Taylor & Francis Group, London and New York, 2014.
237. Huber, J., *Rationalizing parliament – Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
238. Hartmann, J., *Politički sustavi Velike Britanije, SAD, i Francuske – Parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti* (prevela, M., Kasapović), Politička kultura, Zagreb, 2006.
239. Илић, М., *Опозивање председника републике – Поводом Милрановог случаја*, Архив за правне и друштвене науке, јуни-јули 1924.
240. Jääskeläinen, A., *Finnish Election System, Overview*, Ministry of Justice, Finland, Helsinki, 2010.

241. Jalali, C., *The President is Not a Passenger: Portugal's Evolving Semi – Presidentialism*, in: *Semi – Presidentialism and Democracy*, (R., Elgie, S., Moestrup, Yu-Shan Wu, eds.), Palgrave Macmillan, London – New York, 2011.
242. Jefferson, T., *The Writings of T. Jefferson*, New York 1893, p. 279, наведено према: J., E., Finn, *Constitutions in Crisis*, New York – Oxford, 1991.
243. Јовановић, М., *Изборни системи посткомунистичких држава*, ЈП Службени лист СЦГ, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд, 2004.
244. Јовановић, М., *Морис Диверже (1917-2014)*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1/2015.
245. Јовановић, М., *Oblikovanje izborne demokratije*, Institut za političke studije, Službeni list SCG, Beograd, 2006.
246. Јовановић, М., *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
247. Јовановић, М., *Polupredsednički režim Francuske V Republike*, u: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
248. Јовановић, Д., *Појам закона*, докторска теза, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1923.
249. Јовановић, П., *Уставно – правни положај председника Републике Србије у компаративној перспективи*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2007.
250. Јовановић, Р., у: Р., Јовановић, Н., Dimitrijević, М., Popović, *Savremeni politički sistemi*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 1998.
251. Јовановић, С., *Примери политичке социологије – Енглеска, Француска, Немачка, 1815 – 1914*, БИГЗ, Београд, 1990.
252. Јовићић, М., *Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, IRO Svetozar Marković, Beograd, 1984.
253. Јовановић, С., *О држави*, БИГЗ, Београд, 1990.
254. Јовановић, С., *Примери политичке социологије – Енглеска, Француска, Немачка*, БИГЗ, Београд, 1990.
255. Јовић, Љ., Ив., *Парламентарно процесно право*, Мултидисциплинарни центар за подстицање интеграционих процеса и хармонизацију права, Београд, 2004.
256. Јовичић, М., *Нови устави Португалије и Шпаније: Значајан корак на путу демократизације у овим земљама*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1979.
257. Јовичић, М., *Уставни положај председника Републике по новом Уставу Србије, у: Куда идеш Србијо? – хроника српско – југословенске уставности (1990-1994)*, Издавачка агенција „Драганић“, Београд, 1995.
258. Јовићић, М., *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, Institut za uporedno pravo Beograd, 1968.
259. Јовићић, М., *Veliki ustavni sistemi, elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, IRO Svetozar Marković, Beograd, 1984.
260. Jèze, G., *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, Paris, 1914.
261. Kaltefleiter, W., *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Westdeutscher Verlag GmbH, 1970.
262. Kam, C., Indridason, I., *Cabinet dynamics and ministerial careers in the French Fifth Republic*, in: *The Selection of Ministers in Europe* (K., Dowding, P., Dumont, eds.), Routledge, London and New York, 2009.
263. Kantorowicz, H., *The New German Constitution in Theory and Practice*, *Economica*, No.19. March 1927.
264. Karasimeonov, G., *The Legislature in Post-Communist Bulgaria*, *Journal of Legislative Studies*, 1/1996.

265. Kasapović, M., *Izravni izbori za premijera: Slom izraelskog eksperimenta*, Društvena istraživanja, 6/2008.
266. Kasapović, M., *Semi-presidentialism in Croatia*, in: *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, (R., Elgie, S., Moestrup, eds.) Manchester University Press, Manchester and New York, 2008.
267. Kasapović, M., *Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristrasnosti, tipologiziranja i denominiranja*, Anali hrvatskog politološkog društva, 2006.
268. Kavanagh, D., *British Politics, Continuities and Change*, Oxford University Press, New York, 1990.
269. Keeler, J., T., S., Schain, M., A., *Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France*, in: *Presidential Institutions and Democratic Politics, - Comparing Regional and National Contexts* (edited by K., v., Mettenhein), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997.
270. Keleman, K., *Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary*, Acta Juridica Hungarica, 1/2013.
271. Kelzen H., i dr., *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich*, Wien 1919, Kenneth, J., *New World Thisorder: The Lenjinist Extinction*, University of California, Press, Berkley, 1992.
272. King, A., *Chief executives in Western Europe*, in: *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J.F.P Blondel*, (L., Budge, D., McKay, eds.) Sage, London, 1994.
273. Knapp, A., V., Wright, *The Government and Politics of France*, Routledge, Taylor&Francis, London and New York, 2006.
274. Knight, L., *Presidentialism in Contemporary France: De Gaulle and Mitterand*, PhD in French Politics, University of Warwick, Department of French Studies, Coventry, 2001.
275. Koja, F., *Wer vertritt die Republik nach außen?* Juristische Blätter 115/1993.
276. Кол, Ц., Кол, М., *Основи савремене политике*, (превод с енглеског, Д., Иконић) Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.
277. Kolb, E., *The Weimar Republic*, (translated, P., S., Falla and R., J., Park), Routledge, London and New York, 2002.
278. Констан, Б., *Начела политике и о министарској одговорности*, (превео Ђ., С., Симић), Београд, 1883.
279. Korotkova, E., K., Mojseenko, M., G., Strašun, B., A., *Socijalističeskaja Respublika Rumunija*, Moskva, 1977.
280. Kortmann, C., *The French Republic*, (translated by, P., Thomas), in: *Constitutional Law of 15 EU Member States*, (L., Prakke, C., Kortmann, eds.), Kluwer Legal Publishers, Deventer, 2004.
281. Kostadinov, B., *Ovlasti Predsjednika Republike nakon promjene Ustava Francuske od 23. srpnja 2008*, Hrvatska pravna revija, 7-8/2009.
282. Kostadinov, B., *Predsjednik Republike – mimikrija Ustava Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske*, u: *Ustavi i demokracija – strani utjecaji i domaći odgovori* (A., Vačić, urednik), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2012.
283. Kostadinov, B., *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 2004.
284. Koštunica, V., *Politički sistem kapitalizma i opozicija*, Institut društvenih nauka, Centar za politikološka istraživanja, Beograd, 1977.
285. Кошутић, Б., *О значају термина извршно – управна функција према Нацрту устава СФРЈ*, Анали Правног факултета у Београду, број 34, 1973.
286. Kotulla, M., *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar...* Berlin-Heidelberg, 2008.

287. Krivokapić, B., *Osnovne karakteristike ustavnopravnog poretka Finske*, u: *Uvod u pravo Finske* (urednik, B., Krivokapić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2005.
288. Krbek, I., *Ustav V Francuske Republike*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 4/1959.
289. Krbek I., *Upravno pravo i knjiga – uvodna i osnovna pitanja*, Zagreb, 1929.
290. Крутоголов, М., А., *Президент Французской Республики – Правовое положение*, Академия наук СССР, Москва, 1980.
291. Kuhn, R., *The French Presidential and Parliamentary Elections, 2007*, Modern & Contemporary France, 4/2007.
292. Kuljić, T., *Oblici lične vlasti*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
293. Küppers, H., *Joseph Wirth: Parlamentarier, Minister Und Kanzler Der Weimarer Republik*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1997.
294. Kurtović, Š., *Benjamin Constant i parlamentarna vlada*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 4/1972.
295. Kurtović, Š., *Opća historija države i prava, II knjiga*, Narodne novine, Zagreb, 1990.
296. Kurtović, Š., *Vrhovna izvršna vlast u Francuskoj Trećoj republici (1871-1887) I – Institucije*, Pravni fakultet, Informator, Zagreb, 1980.
297. Кузмановић, Р., *Институт распуштања скупштине у функцији остваривања уставности с освртом на примјену у Србији*, у: *Два века српске уставности*, Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, (уредници, А., Фира, Р., Марковић), Београд, 2010.
298. Кутлешић, В., *Организација власти – Упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Ј.П. Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
299. Kutlešić, V., *Model racionalizovanog parlamentarizma*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br.3-4/1992.
300. Kutlešić, V., *Ustavni položaj Predsednika Republike Srbije*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 2-3/1991.
301. Kuzio, T., *Regime type and politics in Ukraine under Kuchma*, Communist and Post-Communist Studies, 38/2005.
302. Lactoure, J., *De Gaulle: The Ruller, 1945-1970*, Harvill, London, 1993.
303. Lajphart, A., *Modeli demokratije – oblik i učinak vlade u trideset šest zemalja*, (prevele s engleskog А., Кнежевић, V., Golubin), Službeni list SCG Beograd, CID Podgorica, 2003.
304. Лакер, В., *Историја Европе, 1945-1992*, (превела с енглеског, К., Тодоровић), CLIO, Београд, 1999.
305. *La mise en examen de M. Santini n'a pas empêché sa nomination au gouvernement*, Le Monde, 22 June 2007. „О Баладировој јуриспруденцији“: *La loi et la jurisprudence*, L'Express, 15. November, 2001.
306. Laponce, J., A., *The Government of the Fifth Republic: French political parties and the Constitution*, University of California Press, 1961.
307. Lascombe, M., *La Premier Ministre, clef de voute des institutions? L'article 49, alinéa 3 et les autres ...*, Revue de droit public, 1981.
308. Larkin, M., *France since the Popular Front: Government and People 1936 – 1996*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
309. Larrourou, P., *20 bonnes raisons et la stratégie pour en finir avec Sarkozy*, Editions du Rocher, Paris, 2008.
310. Laski, H. J., *The American presidency*, The Universal Library, Grosset and Dunlop, New York, 1940.
311. Lazardoux, S., G., *The French National Assembly's Oversight of the Executive: Changing Role, Partisanship and Intra-Majority Conflict*, in: West European Politics 2/2009, Special Issue on *France's Political Institutions at 50* (E., Grossman, N., Sauger, eds.) Routledge, 2009.
312. *Le Cahiers Politiques*, Februar-March 1946.
313. Le Pourhiet, A-M., *Droit Constitutionnel*, Economica, Paris, 2008.

314. Lecaussin, N., *L'Absolutisme efficace. Enquête sur la présidence Nicolas Sarkozy*, Plon, Paris, 2008.
315. Lee, S. J., *The Weimar Republic*, Routledge, Landon and New York, 1998.
316. Лефевр, Ж., Пугас, Ш., Х., Бомон, М., *Историја Француске, књига друга – од 1774 до наших дана* (превеле с француског, Љ., Вуковић, Ј., Стојановић), Просвета, Београд, 1961.
317. Leston-Bandeira, C., *From Legislation to Legitimation, The role of Portuguese parliament*, Routledge, London and New York, 2004.
318. Lijphart, A., *Nomination: Trichotomy or dichotomy?* in: A., Lijphart, G., Pasquino, M., Duverger, *Nominations and reflections: A new political system*, European Journal of Political Research 31/1997.
319. Lijphart, A., *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, New Haven, 1994.
320. Linc, H., Stepan, A., *Demokratska tranzicija i konsolidacija* (preveo, Ђ., Krstić) Filip Višnjić, Београд, 1998.
321. Linz, J., *Presidential or parliamentary democracy: Does it make difference?*, in: J., Linz, A., Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
322. Lloyd-Jones, S., *Portugal's history since 1974*, CPHRC Working Papers, Series 2, Number 1 (November 2001).
323. Loewenstein, K., *Political Power and Governmental Process*, The University of Chicago Press, Chicago & London, The University of Toronto Press, Toronto, 1965.
324. Loewenstein, K., *Verfassungslehre (Gebändigter Parlamentarismus: Die Französische Fünfte Republik)*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1975.
325. Loewenstein, K., *The Constitution of the Fifth Republic a Preliminary Report*, The Journal of Politics, 2/1959.
326. Лово, Ф., *Велике савремене демократије* (превела с француског И., Павловић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 1999.
327. Long, M., *Les Services du Premier ministre*, Presses universitaires d' Aix-Marseille, Marseille, 1981.
328. Lowell, L., *Governments and Parties in Continental Europe*, London, 1916.
329. Loyet, S., *French left seizes Senate majority, hurts Sarkozy*, www.reuters.com/article/us-france-senate, Sep.25, 2011, приступ, 28.6.2016.
330. Лоу, С., *Енглески парламентаризам*, (превод с енглеског, Д., Иконић), Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.
331. Lukić, R., *Ustanova predsednika republike s gledišta uporednog prava*, Predavanje održano na godišnjoj skupštini Jugoslovenskog udruženja za uporedno pravo 21. decembra 1962.
332. Лукић, Р., Д., *Политичке странке*, Завод за уџбенике и наставна средства, БИГЗ, Београд, 1995.
333. Лукић, Р., *Извршнополитичка функција*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2-3/1973.
334. Лукић, Р., Д., Кошутић, Б., П., Митровић, Д., М., *Увод у право*, Ј.П.Службени лист СРЈ, Београд, 2001.
335. Lunshof, H., *The Portuguese Republic*, (translated by, H., Alexander), in: *Constitutional Law of 15 EU Member States*, (L., Prakke, C., Kortmann, eds.), Kluwer Deventer, 2004.
336. Magone, J., M., *Portugal The Rationale of Democratic Regime Building*, in: *Coalition Governments in Western Europe*, (W., C., Müller, K., Strøm, eds.) Oxford University Press, Oxford, New York, 2000.
337. Mainwaring, S., *Presidentialism in Latin America: a review essay*, Latin American Research Review 25/1989.

338. *Manifest iz Bayeauxa*, Charles de Gaulle, наведено према: *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, (A., Lijphart, s engleskog prevela, B., Jakovlev), Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1997.
339. Marinković, T., *Izborni sistemi država Evropske unije*, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2002.
340. Марковић, Г., *Политичка контрола рада Владе, уставноправна рјешења у бившим југословенским републикама*, у: *Правне норме у времену и простору* (уредник, М., Крвавац), Правни факултет Косовска Митровица, 2012.
341. Маринковић, Т., *Устав као конвенција – Еволуција Пете Француске Републике*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.
342. Марковић, Р., *Аутократска влада*, Преглед, бр. 7-8, Сарајево, 1976.
343. Марковић, Р., *Моћ и немоћ председника Републике Србије*, Анали Правног факултета у Београду, бр.3-4/2004.
344. Марковић, Р., *Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, у: *Два века српске уставности* (уредници, А., Фира, Р., Марковић), Српска академија наука и ументности, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
345. Марковић, Р., *Управно право*, Слово АД, Краљево, 2002.
346. Марковић, Р., *Устав Републике Србије од 2006. године – критички поглед*, Анали Правног факултета у Београду, бр.2/2006.
347. Марковић, Р., *Уставно право – приручници за правосудни испит, Књига 1*, Београд, 2009.
348. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, „Службени гласник“ са.по, Београд, 1995.
349. Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2010.
350. Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет у Београду, Досије студио, Београд, 2015.
351. Марковић, Р., *Ширење председничког система у свету*, у: *Два века савремене уставности*, САНУ, Београд, 1990.
352. Marković, L., *Parlamentarno pravo*, Ekopres, Zrenjanin, 1991.
353. Marković, M., *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Podgorica, 1997.
354. Marković, R., *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd, 1980.
355. Marković, R., *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1982.
356. Martinez, R., *Semi – presidentialism: a comparative study*, ECPR Joint Sessions Mannheim, 26-31 March, 1999.
357. Мартиновић, А., *Однос владе и управе – с посебним освртом на српско и немачко право*, докторска дисертација, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011.
358. Massot, J., *La presidence de la Republique en France*, La Documentation Francaise, Paris, 1977.
359. Matić, M., *Pravosudni sistem Francuske*, у: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
360. Mathiot, A., *Institutions politiques comparée, le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Occident*, Paris, 1968.
361. Maus, D., *1958-2013: Čudnovata pustolovina Ustavnog saveta*, у: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
362. Maus, D., *Le Parlement et les cohabitations*, Pouvoirs, 91/1999.
363. Маљковић, Н., *Политичко–извршина функција у друштвенополитичком систему Југославије*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 1985.

364. McGregor, J., *The presidency in East Central Europe*, RFR/RL Research Report, 3, (2)/1994.
365. Merkel, W., Puhle, H. J., *Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1999.
366. Merkel, W., *Nasuprot svakoj teoriji: brza konsolidacija demokracije u Srednjoistočnoj Europi*, Analni hrvatskog politološkog društva, 2006.
367. Medvedović, D., *Razlike između ustavnih institucija IV i V Francuske Republike*, Zbornik radova Više upravne škole u Zagrebu, 1965.
368. Meisler, S., *Mitterrand Vetoes 4 Choices by Chirac for New French Cabinet*, Los Angeles Times, 20.3.1986.
369. Mény, Y., *France: The Institutionalisation of Leadership*, in: *Political Institutions in Europe* (edited by, J., Colomer), Routledge, London and New York, 2008.
370. Mény, Y., *Francuski politički sustav*, (prevela s francuskog, Marie – Rose Škifić), Panliber, Osijek – Zagreb – Split, 1998.
371. Merckel, W., Stiehl, V., *Das politische System Portugals*, in: W., Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006.
372. Miguet, A., *The French Elections of 2002: After the Earthquake, the Deluge*, West European Politics, 25:4/2002.
373. Милков, Д., *Управно право I – уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2010.
374. Milošević, M., *Obaveštajno-bezbednosni sistem Republike Francuske*, u: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
375. Михајловић, В., *Уставно право*, Краљево, 2009.
376. Михајловић, В., Србија између председничког и парламентарног система, Зборник радова, Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011), уредник М. Петровић, Правни факултет у Нишу, Правни факултет у Крагујевцу, Ниш, 2011.
377. Мијановић, Г., *Контрола уставности закона*, Универзитет у Српском Сарајеву, Правни факултет, Српско Сарајево, 2000.
378. Миловановић, М., Ђ., *Државно право и друге уставноправне студије*, (избор, редакција и поговор, Р., Марковић) Службени гласник, Београд, 1997.
379. Miloradović, A., *Uvod u politički sustav Austrije*, u: *Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998.
380. Milosavljević, B., *Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije*, Pravni zapisi, God. III, br.1/2012.
381. Милосављевић, Б., Поповић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Ј.П. Службени гласник, Београд, 2011.
382. Митровић, А., *Време нетрпељивих – политичка историја великих држава Европе, 1919-1939*, ЦИД, Подгорица, 1998.
383. Митеран Ф., Е., Визел, *Мемоари у два гласа*, (превод с француског, В., Булатовић), Паидеиа, НИИ, Београд, 1996.
384. Mitterand, F., *Le coup d'Etat permanent*, Plon, Paris, 1964.
385. Mommsen, H., *The Rise and Fall of Weimar Democracy* (translated, E., Forester and L., E., Jones), The University of North Carolina Press, Chapel Hill & London, 1996.
386. Morgan-Jones, E., Schleiter, P., *Governmental change in a president-parliamentary regime: the case of Russia, 1994-2003*, Post-Soviet Affairs 2/2004.
387. Moscovici, P., *Le Liquidateur*, Hachette, Paris, 2008.
388. Müller, S., *Presidential Power in Semi-Presidential Systems – The Case of Romania*, Philosophischen Fakultät Universität Freiburg, LLM thesis, Freiburg, 2006.
389. Müller, W., C., *Austria*, in: *Semi-presidentialism in Europe* (ed., R., Elgie), Oxford University Press, Oxford, 1999.

390. Müller, W., C., *Vlada i kabinetski sustav*, u: *Politički sustav Austrije* (priređio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998.
391. Müller, W., C., *Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy in: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (eds., K., Strom, W., C., Müller, T., Bergman) Oxford University Press, New York, 2006.
392. Митровић, А., *Време нетрпељивих, политичка историја великих држава Европе, 1919-1939*, ЦИД, Подгорица, 1998.
393. Мишић, М., *Портрет без рама: Франсоа Оланд – Ратни председник*, Политика, 21.11.2015, www.politika.rs/scc/clanak/343893, приступ, 1.7.2016.
394. Nevakivi, J., *From the continuation war to the present, 1944-1999*, in: O., Jussila, S., Hentila, J., Nevakivi, *From Grand Duchy to a modern State, A Political history of Finland since 1809*, Hurst & Company, London, 1999.
395. Nikolić, O., *Izvršna vlast u Francuskoj*, u: *Uvod u pravo Francuske* (urednici, O., Nikolić, V., Petrov), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
396. Nikolić, O., *Predsednik republike u parlamentarnom režimu*, Pravni život, br. 12/2012.
397. Николић, П., *Парламентаризам и систем власти у Југославији данас*, у: П., Николић, *Од распада до безнађа и наде*, Филип Вишњић, Београд, 1997.
398. Николић, П., *Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност, (случај Републике Србије и Савезне Републике Југославије)*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 2/1994.
399. Николић, П., *Устав Републике Србије од 1990. године и проблеми демократизације*, у: П., Николић, *Од распада до безнађа и наде*, Филип Вишњић, Београд, 1997.
400. Николић, П., *Уставно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 1993.
401. Nohlen, D., Fernandez, M., *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Politico en America Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
402. Nohlen, D., Stöver, P., *Elections in Europe, A Data Handbook*, Nomos Verlagsgesellschaft Mbh & Company, 2010.
403. Noisaiinen, J., *From semi-presidentialism to parliamentary government: political and constitutional developments in Finland*, Scandinavian Political Studies, Vol 24, No 2., 2001.
404. Nojman, F., *Vladavina prava – politička teorija i pravni sistem u modernom društvu*, (preveo, S., Divljak), „Filip Višnjić“ Beograd, 2002.
405. Nolte, E., *Die Weimarer Republik*, München, Herbig Verlag, 2006.
406. Nogueira Alcalá, H., *El Regimen Semipresidencial. Una Nueva Forma de Gobierno Democratico*, Andante, Santiago, 1986.
407. Nousiainen, J., *Suomen poliittien järjestelmä: Kymmenes, uudistettu laitos*, (Porvoo, Helsinki, and Juva: WSOY), 1998.
408. O'Donnell, G., *Delegative democracy?* Paper no.172, Kellogg Research Institute for International Studies, 1993, www.kellogg.nd.edu/publications/172; приступ, 1.3.2016.
409. O'Donnell, G., Schmitter, P., Whitehead, L., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.
410. Oellers-Frahm, K., *Italy and France: Immunity for the prime minister of Italy and the president of the French Republic*, International Journal of Constitutional Law, 3(1)/2005.
411. O'Leary, B., *An Taoiseach: the Irish prime minister*, West European Politics, 2/1991.
412. O'Neil, P., H., *Essentials of comparative politics*, WW Norton & Company, New York, London, 2010.
413. O'Neil, P., H., *Hungary: political transition and executive conflict: the balance or fragmentation of power?* in: Postcommunist presidents (R., Taras), Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
414. Орловић, С. П., *Владавина устава или уставног судства*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013.

415. Орловић, С., *Како до бољег изборног система?* Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2014.
416. Орловић, С., *Кратак осврт на начело поделе са историјским и савременим аспектом*, Политичка ревија, бр. 1/2010.
417. Орловић, С., *Народна скупштина Србије и Европски парламент – једно уставноправно поређење*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр.3/2011.
418. Орловић, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.
419. Орловић, С., *Уставни положај Владе Мађарске и Владе Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2012.
420. Орловић, С., *Уставни положај председника Мађарске и председника Србије*, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013.
421. Orlović, S., *Partijski život Srbije – između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
422. Orlović, S., *Izborni bumerang – Političke posledice izbornih sistema*, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015.
423. Orlović, S., *Predsednik Republike: konstitucionalno-institucionalne dileme*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, broj 13, jun, 2015.
424. Ostoja, V., *Utjecaj Tardieuove misli o ustrojstvu državne vlasti na osnivače Pete Republike*, Politička misao, 3/1992.
425. Оташевић, А., *Левица лута, Оланд неодлучан*, Политика, 27.8.2014, www.politika.rs/scc/clanak/303417, приступ, 1.7.2016.
426. Pactet, P., Mélin – Soucramanian, F., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009.
427. Павловић, Д., *Економски ефекти полупредседничког система у Србији*, у: *Институционалне реформе у Србији 2010. године*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2010.
428. Пајванчић, М., *Влада Републике Србије*, у: *Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати?* М., Јовичић, (уредник), Југословенско удружење за уставно право, Београд, 1998.
429. Пајванчић, М., *Уставно право*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2008.
430. Рајванчић, М., *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009.
431. Рајванчић, М., *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2008.
432. Рајванчић, М., *Bazični principi ustavne države – primer Ustava Srbije*, www.natf.net
433. Pallaver, T., Noé, S., Bara, S., *Qui sont les seize ministres du gouvernement de Manuel Valls*, www.lavoixdunord.fr/france-monde, приступ 7.7.2016..
434. Paloheimo, H., *Devided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy*, in: R., Elgie, *Devided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York, 2001
435. Paloheimo, H., *Finland: Let the Force Be with the Leader - But Who is the Leader?* in: T., Pognutke, P., Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
436. Paloheimo, H., *The rising power of prime minister in Finland*, Scandinavian Political Studies, Vol.26, No 3/2003.
437. Parodi, J-L., *Effets et non-effets de l' élection présidentielle au suffrage universal direct*, Pouvoirs, 14/1980.
438. Parodi, J-L., *Le Premier Ministre sous la Ve République: une popularité dominée*, Pouvoirs, 83/1997.

439. Pasquino, G., *Nomination: Semi-presidentialism: A political model at work*, in: A., Lijphart, G., Pasquino, M., Duverger, *Nominations and reflections, A new political system*, European Journal of Political Research, 31/1997.
440. Passarelli, G., *The Government in two semi-presidential systems: France and Portugal in comparative perspective*, working paper, 21st World Congress of Political Science, IPSA-AISP, Santiago, Chile, July 12-16, 2009.
441. Pašić, N., *Uparedni politički sistemi*, Institut za političke studije FPN, Beograd, 1981.
442. Payne, S., G., *A History of Spain and Portugal, Chapter 27, Portugal under the Salazar Regime*, The Library of Iberian resources online.
443. Пејић, И., *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000.
444. Пејић, И., *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет, Свен, Ниш, 2011.
445. Пејић, И., *Парламентарно право*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011.
446. Пејић, И., *Парламентарно право, француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2006.
447. Пејић, И., *Политичка одговорност председника републике*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XXXVI-XXXVII, Ниш, 1996-1997.
448. Рејић, I., *Načelo podele vlasti u srpskom Ustavu od 1990.*, Pravni život, br.12/2002.
449. Пејковић, М., *Ефекти полупредседничког система*, Политичка ревија, 1/2012.
450. Pelinka, A., *Struktura i funkcija političkih stranaka*, u: *Politički sustav Austrije* (priredio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998.
451. Pelinka, A., Welan, M., *Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien, 1971.
452. Perillé, G., *Pour une histoire de la guerre d'Algérie, 1954 – 1962*, Éditions Picard, Paris, 2002.
453. Perić, B., *Država i pravni sustav*, Informator, Zagreb, 1994.
454. Perju, V., *The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis*, International Journal of Constitutional Law, 1/2015, www.papers.ssrn.com/pdf.
455. Perrault, M., *News Review for Austria*, Central Europe Review, Vol 2, No 5, 7.2.2000.
456. Pesonen, P., Riihinen, O., *Dynamic Finland, The Political System and the Welfare State*, Finnish Literature Society, Helsinki, 2002.
457. Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2010.
458. Petrov, V., *Parlament Francuske Pete Republike*, u: *Uvod u pravo Francuske* (O., Nikolić, V., Petrov, urednici), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
459. Петров, В., *Сукоб домова у дводомном систему*, Службени гласник, Београд, 2004.
460. Петровић, Д., *Геополитика Француске*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
461. Petry, F., *The Role of Cabinet Ministers in French Fourth Republic*, in: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (M., Laver, K., A., Shepsle, eds.) Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
462. Peyrelevade, J., *Sarkozy: l'erreur historique*, Plon, Paris, 2008.
463. Phillips, H., O., *Constitutional and Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1973.
464. Pfersmann, O., *L'illusion del mos gubernandi gallicum*, in: *Percorsi costituzionali 2* (2009).
465. Pickles, D., *French politics – The first years of the Fourth Republic*, Russell & Russell, New York, 1953.
466. Pickles, D., *The Fifth French Republic – Institutions and politics*, Methuen & Co LTD, London, 1965.

467. Pierce, R., C., *Candidate Evaluations and Presidential Electoral Choices in France*, in: A., King (ed.) *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
468. Pognutke, T., Webb, P., *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies*, in: *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, (T., Pognutke, P., Webb, eds.), Oxford University Press, New York, 2005.
469. Polivinen, T., *Paasikivi, Juho Kusti (1870-1956)*, www.kansallisbiografia.fi/english, приступљено, 16.9.2015.
470. Ponteil, F., *Les Institutions de la France de 1814 a 1870*, PUF, Paris, 1966.
471. Popović, D., *Ogled o odgovornoj vladi, na primeru njenog nastanka u Francuskoj*, Savremena administracija, Beograd, 1989.
472. Поповић, Д., *Општа правна историја III – Стварање модерне државе*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд 1996.
473. Popović, D., *Revolucija crvenih karanfila – Plima i oseka revolucije u Portugalu*, Izdavački centar Komunist, Beograd, 1976.
474. *Posle terorističkih napada reorganizacija službi bezbednosti Francuske*, www.novaekonomija.rs/vesti-iz-sveta; приступ, 5.7.2016.
475. Poulard, J. V., *The French Double Executive and the Experience of Cohabitation*, *Political Science Quarterly*, 2/1990.
476. Prakke, L., *The Republic of Austria* (translated, K., Starsmore), in: *Constitutional Law of 15 EU Member States* (L., Prakke, C., Kortmann, eds.), Kluwer, Deventer, 2004.
477. Preda, C., Soare, S., *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Nemira, Bucharest, 2008.
478. Prélot, M., *Političke institucije*, Politička kultura, Zagreb, 2002.
479. Prélot, P.-H., *La V^e République à l' anglaise ou la fin du »présidentialisme«*, dans *Les cinquante ans de la Constitution (1958-2008)*, Lexis-Nexis, 2009.
480. Preuss, H., *Staat Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen: J.C.B. Mohr Verlag, 1926.
481. Priklmajer – Tomanović, Z., *Francuska levica u Petoj Republici*, Institut za izučavanje radničkog pokreta, Beograd, 1963.
482. Prodanović, D., *Nemački savezni kancelar prema Vajmarskom ustavu od 1919. i Osnovnom zakonu od 1949. godine*, Arhiv za pravne i društvene nauke 4/1984, Beograd, 1984.
483. Protsyk, O., *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, *Political Studies* 54/2006.
484. Protsyk, O., *Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe*, *East European Politics and Societies*, 19/2005.
485. Prvulović, V., *Komparativni politički sistemi*, Megatrend, Beograd, 2002.
486. Quermonne, J., L., Chagnolland, D., *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, Paris, 1993.
487. Radovanović, Lj., *Francuska i De Gol*, Komunist br. 2/1964, Beograd, 1964.
488. Radović, Z., *Normativna delatnost izvršne vlasti*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1989.
489. Радојевић, М., *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005.
490. Рапајић, М., *Уставноправни положај председника V Француске Републике и његова реална политичка моћ*, у: *Зборник радова „Право и друштвена стварност“* (уредник, П., Стојановић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2014.
491. Raunio, T., Wiberg, M., *Finland: Polarized Pluralism in the Shadow of a Strong President*, in: (K., Strom, W., Müller, T., Bergman, eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

492. Raunio, T., Wiberg, M., *Parliamentarizing foreign policy decision-making. Finland in the European Union*, Cooperation and Conflict, Vol.36, No 1/2001.
493. Reaves, J., *Romanians Hope Free Elections Mark Revolution's Next Stage*, Chicago Tribune, 3.30.1990.
494. Regan, H., *French President François Hollande May Not Stand for Re-Election*, www.time.com/3571538, приступ, 2.7.2016.
495. Rogers, L., *Parliamentary Comissions in France I*, Political Science Quarterly, 3/1923.
496. Rogers, L., *Parliamentary Comissions in France II*, Political Science Quarterly, 4/1923.
497. Rogers, L., *Ministerial instability in France*, Political Science Quarterly, 1/1931.
498. Rogoff, M. A., *French Constitutional Law, Cases and Materials*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2011.
499. Roper, S., D., *Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes*, Comparative Politics, 3/2002.
500. Roper, S., D., *Romania the unfinished revolution*, Harwood academic publishers, Taylor and Francis e-Library, 2005.
501. Rousseau, D., *The Coseil Constitutionnel Confronted with Comparative Law and the Theory of Constitutional Justice (or Louis Favoreu's Untenable Paradoxes)*, International Journal of Constitutional Law, 1/2007.
502. Rüb, W., F., *Šah parlamentu: uloga predsjednika u srednjoevropskim i istočnoevropskim tranzicijama*, Politička misao, no. 4/1993.
503. Rupnik, J., Cijan, R., Grafenauer, B., *Ustavno pravo Republike Slovenije, posebni del (II knjiga)*, Pravna fakulteta v Mariboru, Maribor, 1994.
504. *Russia Warns Sweden and Finland Against NATO Membership*, jun 2014, www.defensenews.com; приступљено, 14.9.2015.
505. Şaramet, O., *Head of State of Romania. Designation.Duration of mandate*, Bulletin of the Transilvania of Braşov Series VII: Social Sciences·Law·Vol.7 (56) No.2 – 2014.
506. Saraviita, I., *Constitutional Law in Finland*, Kluwer Law International, 2012.
507. Sartori, Đ., *Ni predsednički sistem, ni parlamentarizam*, u: *Politikološke teme* (urednik, M., Damjanović), Magna Agenda, Beograd, 2002.
508. Sartori, Đ., *Uporedni ustavni inženjering*, (prevela s italijanskog, M., Miličević), Filip Višnjić, Beorad, 2003.
509. Sartori, G., *A Typology of party systems in: The West European Party System (ed. P.,Mair)*, Oxford University Press, 1990.
510. Saleilles, R., *The Development of the Present Constitution of France*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 6 (Jul., 1895).
511. Sauger, N., *The UDF in the 1990s: the break-up of party confederation*, in: *The French party system*, (edited by J., Evans,) Manchester University Press, Manchester and New York, 2003.
512. Schambeck, H., *Regierung und Kontrolle in Österreich*, Duncker & Humbolt, Berlin,1997.
513. Schlesinger, M., *The Development of the Radical Party in the Third Republic: The New Radical Movement, 1926-1932*, Journal of Modern History 1974.
514. Schönberger, C., *Das Parlament in Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreiches 1871-1918*, Frankfurt am Main, 1997.
515. Schwartz, H., *The Rule of Law and Governance*, in: *Democracy in Romania: Assessment Mission Report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 1997.
516. Shugart, M. S., Carey, J. M., *Presidents and Assemblies – constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press,1992.
517. Siarof, A., *Comparative European Party Systems, An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, Garland Publishing, INC. A Member of the Taylor & Francus Group, New York and London, 2000.

518. Siaroff, A., *Comparative European Party systems – an analysis of parliamentary elections since 1945, - Portugal*, Garland Publishing, Inc. New York and London, 2000.
519. Симић, М., Ђорђевић, С., Матић, Д., *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2010.
520. Симовић, Д., *Писани и живи устав за време важења Устава Републике Србије из 1990*, у: *Два века српске уставности*, Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, (уредници, А., Фира, Р., Марковић), Београд, 2010.
521. Симовић, Д., *Полупредседнички систем Вајмарске Немачке*, Правни живот, Београд, бр.12/2006.
522. Симовић, Д., *Полупредседнички систем*, Ј.П. Службени гласник и Правни факултет у Београд, Београд, 2008.
523. Simović, V., *Ustavna reforma i neke karakteristike posleratnog ustavnog razvitka u Francuskoj*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 4/1955.
524. Симовић, Д., Петров, В., *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.
525. Simović, D., *Institucionalne pretpostavke usklađivanja ustavnopravnog i realnog položaja predsednika Republike Srbije*, NBP Žurnal za kriminalistiku i pravo, br.1/2013.
526. Sipponen, K., *The Constitution and Political Life*, у: J., Hulkko, K., Immonen, K., Siikala (ed.), *Finland 1917-1967, An Assessment of Independence*, Helsinki, 1967.
527. Skach, C., *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2005.
528. Skach, C., *Semi-presidentialism and democracy: Weimar Germany, the French fifth republic and Postcommunist Russia in comparative perspective*, University of Oxford, Ph. D. thesis, Oxford, 1999.
529. Skach, C., *The newest separation of powers: Semipresidentialism*, International Journal of Constitutional Law, 1/2007.
530. Skard, T., *Women in Power – Half a century of female presidents and prime ministers worldwide*, University of Bristol, Policy Press, Bristol, 2015.
531. Slater, M., *Contemporary French Politics*, Macmillan, London, 1985.
532. Смердел, Б., *Председнички систем у Сједињеним Америчким Државама*, у: *Два века савремене уставности*, (уредник, М., Јовичић), Српска академија наука и уметности, Београд, 1990.
533. Smerdel, B., *Politička odgovornost ministara u parlamentarnom i skupštinskom sistemu*, магистарски рад, Правни факултет у Загребу, Загреб, 1976.
534. Sørberg Shugart, M., Carey, J., M., *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
535. Sørberg Shugart, M., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, French Politics 3/2005.
536. Сокол, С., *Парламентарни систем*, у: *Два века савремене уставности*, Српска академија наука и уметности, (уредник М., Јовичић), Београд, 1990.
537. Sokol, S., Smerdel, B., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009.
538. Sokol, S., *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, Politička misao, 3/1992.
539. Sokol, S., *Ustavne značajke suvremenog francuskog političkog sustava*, Politička misao, 4/1971.
540. Sontheimer, K., *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1971.
541. Soulez Larivière, D., *La Cour de justice de la République et l'affaire du sang contaminé*, Pouvoirs 92/2000.
542. Srnić, I., *Drugi dom u predstavničkim telima*, doktorska disertacija, Београд, 1958.
543. Стафановић, Ј., *Krivična odgovornost ministara i šefa izvršne vlasti – Upoređenje sa njihovom političkom odgovornošću*, Jugoslovenska tiskarna, Ljubljana, 1936.

544. Станковић, М., *Уставне одредбе о судству, да ли је судство у Србији заиста власт?* Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, тематски број: *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)* (уредник, М., Петровић), Правни факултет Ниш, 2011.
545. Stanomir, I., Carp, R., *Limitele Constitutiei. Despre guvernare politica si cetatenie in Romania*, Bucharest, C. H. Beck Publishing House, 2008.
546. Stanovčić, V., *Politička nauka, vladavina prava i uslovi razvitka demokratije*, u: V., Vasović, V., Pavlović (priredili), *Postkomunizam i demokratske promene*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Fakultet političkih nauka u Beogradu, Beograd, 2002.
547. Stefanović, J., *Krivična odgovornost ministara i šefa izvršne vlasti – upoređenje sa njihovom političkom odgovornošću*, Ljubljana, 1936.
548. Stefanović, J., *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, knjiga druga, Školska knjiga, Zagreb, 1956.
549. Stefanović, J., *Zamenjivanje šefa države*, Zagreb, 1935.
550. Stefanovski, M., *Nepostojanje ministarskog premapotpisa u Ustavu Srbije od 2006. godine*, u: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije: Zbornik radova, Knjga 1*, (urednik, S., Lilić), Pravni fakultet u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2011.
551. Steffani, W., *Pluralistische Demokratie*, Laske Budrich, Opladen, 1980.
552. Steffani, W., *Semipräsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4/1995.
553. Stefoi, E., *Ion Iliescu, Profile and Interview*, East European Constitutional Review, 2/4-3/1/1993.
554. Stepan, A., Skach, C., *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*, World Politics, 1/1993.
555. Stepan, A., Skach, C., *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*, in: *The Failure of Presidential Democracy*, (J., Linz, A., Valenzuela, eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
556. Stepan, A., Suleiman, E. N., *The French Fifth Republic: A model for Import. Reflections on Poland and Brazil*, in: A., Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford, New York, 2001.
557. Стојановић, Д., *Устав и политичко законодавство Републике Србије*, Ниш, 1991.
558. Стојановић, Д., *Уставни статус и овлашћења председника СР Југославије, у: Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд, 1997.
559. Стојановић, Д., *Уставно право*, Свен, Ниш, 2013.
560. Стојиљковић, З., *Сва лица опозиције*, Vukotić Media, Београд, 2015.
561. Stojiljković, Z., *Partijski sistem Srbije*, J.P.Službeni glasnik, Beograd, 2008.
562. Suleiman, E., N., *Presidentialism and Political Stability in France*, in: *The Failure of Presidential Democracy*, (J., Linz, A., Valenzuela, eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
563. Szarka, J., *Nicolas Sarkozy as Political Strategist: Rupture Tranquille or Policy Continuity?* Modern & Contemporary France, 4/2009.
564. Šejn, M., *Politika u Francuskoj*, u: *Komparativna politika danas, svjetski pregled* (urednici, G., Almond et al.), (prevela, Lj., Nikolić), Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, CEDEM – Centar za demokratiju i ljudska prava, Podgorica, 2009.
565. Šmit, K., *Vanredni zakonodavac ratione nesessitatis. Pravo značenje: mera državne uprave potiskuje zakon parlamentarne države zakonodavstva*, u: *Norma i odluka – Karl Šmit i njegovi kritičari*, (preveo, D., Basta), Filip Višnjić, Beograd, 2001.
566. Špadijer, B., *Savremeno predsedništvo u političkom sistemu SAD*, Savremena administracija, Beograd, 1980.

567. Šulce, H., *Pregled nemačke istorije*, Narodna knjiga/Alfa, Filozofski fakultet, Beograd, 2001.
568. Тадић, Д., *Политичка одговорност владе у Великој Британији и Француској*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2010.
569. Tadić, Lj. *Nauka o politici*, BIGZ, Beograd, 1996.
570. Tardieu, A., *La Révolution à refaire, tom 2 La profession parlementaire*, 1937.
571. Thiébault, J.-L., *Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic*, in: W., Müller, K., Strøm, *Coalition Governments in Western Europe* (eds.) Oxford University Press, Oxford, 2003.
572. Thody, P., *The Fifth French Republic, Presidents, politics and personalities*, Roudledge, London and New York, 2002.
573. Tismaneanu, V., *Personal Power and Political Crises in Romania*, Government and Opposition – An international Journal of comparative politics, Issue 2, April 1989.
574. Tomescu, C., Levai, M., C., *The Principle of equilibrium and separation of powers under Romanian Constitution*, The USV Annals of Economics and Public Administration, Issue 1(15)/2012.
575. Томић, З., Р., *Управно право, Приручници за полагање правосудног испита, књига 9*, Правни факултет Универзитета у Београду, Ј.П. Службени гласник, Београд, 2008.
576. Томић, З., *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио, Београд, 2015.
577. Tomljanović, B., *Državni poglavar kao demokratski arbitar – od ideje do polupredsjedničkog sustava V. Republike*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 46/1996.
578. Tomljanović, B., *Položaj predsjednika Republike u francuskoj V. Republici (1958-1995.) – političkoinstitutionalni temelji, ustavni model i zbilja*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, doktorska disertacija, Zagreb, 1997.
579. Траиловић, Д., *Политичка институција председника Републике у систему власти у Србији*, Политичка ревија, 3/2012.
580. Трипковић, Б., *Настанак одговорности шефа државе у Немачкој и Аустрији: опозив и судски импичмент у перспективи полупредседничког система*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр.3/2009.
581. Trkulja, J., *Osvajanje demokratije – ogled o postkomunizmu*, Izdavačka agencija Draganić, Beograd, 1993.
582. Ucahar, K., *Ustav – povjest i načela*, u: *Politički sustav Austrije* (priređio, A., Miloradović), Panliber, Osijek-Zagreb-Split, 1998.
583. *Upheaval in the East; A Rising Star; A Man Who Could Become Rumunia's Leader*, New York Times, 23 December 1989.
584. Valtasaari, M., *Počeci Paasikivi – Kekkononove linije*, u: *Urho Kekkonen – borac za mir* (urednik, R., Vukadinović), Globus, Zagreb, 1977.
585. Van den Brandhof, H., *The Republic of Finland*, (translate, L., Punt-Heyning) in: *Constitutional Law of 15 EU Member States* (eds., L., Prakke, C., Kortmann), Kluwer, Deventer, 2004.
586. Vasilescu, F., B., *Ustavni sud Rumunije*, Pravni život, br.11/1997.
587. Vasović, V., *Savremene demokratije I*, J.P.Službeni glasnik, Beograd, 2006.
588. Vasović, V., *Savremene demokratije II*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
589. Veber, M., *Politički spisi, Predsednik Rajha*, (s nemačkog preveli, A., Kostić, Z., Đinđić) Filip Višnjić, J.P. Službeni Glasnik, Beograd, 2006.
590. Verheijen, T., *Romania*, in: *Semi – Presidentialism in Europe* (R., Elgie, ed.), Oxford, University Press, 1999.
591. Verheijen, T., *Constitutional Pillars for New Democracies*, DSWO Press, Leiden, 1995.
592. Verney, D., V., *The Analysis of political systems*, Routledge & Kegan Paul Ltd, London, 1959.

593. Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the separation of powers*, Liberty Fund, Indianapolis, 1998.
594. Vladislavljević, N., *Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom: nasleđe starog režima i novi ustav*, Prizma, CLDS, Beograd, 2003.
595. Von Beyme, K. *Parliamentary Democracy – Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, Palgrave Macmillan, 2000.
596. Wahl, N., *Aux origines de la nouvelle Constitution*, Revue française de science politique, mars 1959.
597. Wall, I., *France Votes: The Election of François Hollande*, Palgrave Macmillan, New York, 2014.
598. Warner, O., *Marshal Mannerheim and the Finns*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1967.
599. Wheeler-Bennet, J., *The Nemesis of Power*, Macmillan, London, 1967.
600. Williams, P., M., *Crisis and Compromise: Politics in the French Fourth Republic*, Hamden, Conn.: Archon Books, London, 1964.
601. Williams, P. M., *The French Parliament – Politics in the Fifth Republic*, Frederick A. Praeger, Publishers, New York, Washington, 1968.
602. Winkler, H., A., *Weimar 1918-1933*, C.H. Beck Verlag, München, 2005.
603. Зазнаев, О., И., *Парламентаризация полупрезидентской системы на примере Финляндии*, Ученые записки Казанского государственного университета, Том 149, кн. 3, 2007.
604. Zlatescu, I., *Constitutional Law in Romania*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.
605. Живковић, М., Симовић, Д., *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.

Устави, законодавство и уставно-судске одлуке

1. *Décision du Président de la République du 24 avril 1961.*, Journal Officiel, 24.4. 1961.
2. *Décision du Président de la République du 26 avril 1961.*, Journal Officiel 27. avril 1961
3. *Décision du Président de la République du 27 avril 1961.*, Journal Officiel, 28.4. 1961.
4. *Décision du Président de la République du 29.9. 1961.*, Journal Officiel, 30.9.1961.
5. *Décision n° 62-20 DC du 6 novembre* - www.conseil-constitutionnel.fr; приступ, 16.6.2016.
6. Evans-Pritchard, A., *Eurozone crosses Rubicon as Portugal's anti-euro Left banned from power*, www.telegraph.co.uk/finance/economics, 23.oct. 2015, приступ, 13.1.2015.
7. Fontevécchia, A., *Portuguese Parliament Rejects Austerity Plan, PM Socrates Resigns*, 23.3.2011. – www.forbes.com, приступ, 8.1.2015.
8. *Lege privind responsabilitatea ministeriala*, Monitor Oficial, legea 115/1999
9. *Ministrul Voagiu acuza de colmnie comsia Voiculescu*, Realitatea TV, www.realitatea.net, приступљено, 28.9.2015.
10. *Образложење оставке Саше Радуловића на место Министра привреде у Влади Републике Србије*, 28.01.2014, www.privreda.gov.rs, приступ, 7.12.2015
11. Одлука Уставног суда ЈУ – 93/2003 од 8. 7.2004. „Службени гласник РС“, бр. 83/2004
12. Пословник Народне скупштине Републике Србије из 2010. године
13. *Предлог за покретање поступка за опозив председника Републике*, бр. 9-2124/92
14. *Predsednik Portugala od nove vlade traži obećanje oko evra i NATO-a*, www.beta.rs/politika-vesti-svet, 23.11.2015, приступ, 7.1.2016.
15. Constitutional Court decision No. 48; Magyar Közlöny, no. 103, 1993.
16. The Constitutional Court, Decision no. 147/2007
17. The Constitutional Court, Opinion no. 1, April 5th 2007, on the proposal for the suspension from office of the Romanian president, Traian Basescu

18. The Constitutional Court, Opinion no. 1, April 5th 2007, on the proposal for the suspension from office of the Romanian president, Traian Basescu.
19. The Romanian Parliament, „*The Report of the Joint Investigation Commission of the Romanian Parliament as a result of the suspension proposal against the Romanian President*“, www.ziua.ro, приступљено, 28. 9. 2015.
20. Туунилä, М., *Stahlberg, Kaarlo Juho, (1865-1952)*, www.kansallisbiografia.fi/english, приступљено, 16.9.2015
21. Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.
22. Устав Аустрије (1920)
23. Устав Вајмарске Немачке (1919)
24. Устав Португала (1911)
25. Устав Португала из (1933)
26. Устав Португала из (1976)
27. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ бр.1/90).
28. Устав Републике Србије из 2006 („Службени гласник РС“ бр. 83/2006).
29. Устав Румуније (1991)
30. Устав Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, бр.1/92)
31. Устав Финске (2000)
32. Устав Финске (1919)
33. Устав Француске (1848)
34. Устав Француске (1946)
35. Устав Француске (1958)
36. Закон о државној управи („Службени гласник РС“ бр.79/05 и 101/07)
37. Закон о избору председника Републике („Службени гласник, РС“, бр.111/2007 ,104/2009)
38. Закон о председнику Републике („Службени гласник, РС“, бр.111/2007)
39. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр.109/2007)

Интернет извори

1. www.becreferendum2007.ro/document3, приступљено, 29. 9.2015. године
2. www.becreferendum2007.ro/document3, приступљено, 29. 9.2015. године
3. www.assemblee-nationale.fr, *Deuxième Gouvernement Pierre Mauroy (22 jun 1981 – 22 mars 1983)*, приступ, 29.6.2016.
4. www.bec2009p.ro/rezultate.html, приступ: 26.11.2015
5. www.bec2009p.ro/rezultate.html, приступ: 26.11.2015
6. [www.conseil-constitutionnel.fr/les constitutions de la France/Constitution de 1848 Le République – 4 novembre 1848](http://www.conseil-constitutionnel.fr/les_constitutions_de_la_France/Constitution_de_1848_Le_Republique_-_4_novembre_1848)
7. www.eleicoes.cne.pt, приступ, 5.1.2016;
8. www.formin.finland.fi– Finnish ministries; приступљено: 12.9.2015.
9. www.france-politique.fr/assemblee-nationale-1936.htm; Chambre des députés élue en 1936, приступ, 1.6.2016
10. www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government; приступ, 26.6.2016
11. [www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_LG2012/\(path\)/LG2012/FE.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_LG2012/(path)/LG2012/FE.html); приступ, 15.6.2016
12. [www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_LG2012\(path\)/LG2012/FE.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_LG2012(path)/LG2012/FE.html);приступ 1.7.2016
13. www.novimagazin.rs/vesti/sds-onlajn-anketa-za-rezresenje-nikolica, приступ, 28.12.2015
14. www.osce.org/documents/odihr/2009/12/41929_en.pdf
15. www.osce.org/documents/odihr/2009/12/41929_en.pdf
16. www.portugal.gov.pt/en/prime-minister/the-team.aspx, приступ,11.1.2016;

17. www.portugal.gov.pt/ministers, приступ, 11.1.2016;
18. www.roi-president.com/legislatives/1978, приступ, 1.07.2016
19. www.roi-president.com/elections-1871/ приступ, 4. 5. 2016.
20. www.roi-president.com/elections-presidentielles-1873/, приступ, 6.5.2016.
21. www.roi-president.com/legislatives-1876; приступ, 5.5.2016
22. www.roi-president.com/legislatives-1877; приступ, 5.5.2016
23. www.senat.fr/senateurs/grp.html, приступ 28.6.2016
24. www.assemblee-nationale.fr/14/les-groupes-politiques, приступ 28.6.2016.
25. *Candidatura oposicionista de Norton de Matos acaba por decistir*, www.iscsp.ulisboa.pt/cepp/eleicoes/1949 приступ, 3.2.2016
26. *Carlos Mota Pinto, 48, jurist; served as Portugal's premier*, The New York Times, 8.5.1985; www.nytimes.com, приступ, 10.1.2016.
27. *Westerholm, Raino (1919 -)*, www.kansallisbiografia.fi/kb, приступљено, 18.9.2015
28. *What is the Left Bloc?* Published on Esquerda (www.esquerda.net) 6.11.2015