
Davor Boban:
**Komparativna analiza polupredsjedničkih sustava vlasti
u Rusiji i Poljskoj**

Mentorica: prof. dr. sc. Mirjana Kasapović

Datum obrane: 27. studenoga 2009. na Fakultetu političkih znanosti

Povjerenstvo za obranu: prof. dr. sc. Nenad Zakošek (predsjednik)

prof. dr. sc. Mirjana Kasapović

prof. dr. sc. Slaven Ravlić

Doktorska disertacija Davora Bobana* “Komparativna analiza polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj” obuhvaća ukupno 319 stranica, od toga je 245 stranica tekst disertacije, a 74 stranice popis literature, koji obuhvaća ukupno 513 referenci znanstvenih i stručnih izvora, 35 pravnih akata, 6 službenih publikacija te 530 vijesti Radija Slobodna Europa dostupnih na internetu. Disertacija sadrži i 4 tablice te 7 slika. Raščlanjena je u 8 poglavlja.

U kratkom prvom poglavlju obrazlaže se izbor teme, komparacija polupredsjedničkih sustava Rusije i Poljske. U drugom se poglavlju ekspliciraju teorijsko i metodološko polazište, istraživački dizajn te struktura izlaganja disertacije. Teorijski, rad je utemeljen u tradiciji novog institucionalizma. Budući da se analizira nastanak i razvoj sustava vlasti u okviru političkih sustava dviju istočnoeuropskih zemalja, primarni je teorijski okvir historijski institucionalizam, osobito u varijanti koju su obrazložili američki politolozi Theda Skocpol i Paul Pierson. Uz to se autor oslanja i na tradiciju institucionalizma racionalnog izbora, jer se u objema zemljama koje istražuje nove političke institucije nakon sloma socijalizma formiraju kao rezultat svjesnog institucionalnog dizajna u procesu donošenja i promjene ustava. Metodološki, disertacija je dizajnirana kao binarna studija slučaja: autor zasebno analizira nastanak i funkcioniranje polupredsjedničkih sustava Rusije i Poljske, u širem

* *Davor Boban*, znanstveni novak na Fakultetu političkih znanosti, asistent na predmetima Uvod u komparativnu politiku, Komparativni politički sustavi i Izborni sustavi.

političkom i društvenom kontekstu, a potom ih uspoređuje. Stoga se može reći da je disertacija *par excellence* primjer komparativne politološke studije. Tako metodološki postavljen rad oslanja se na cijeli spektar kvalitativnih i (manje) kvantitativnih metoda analize podataka, od analize ustavnih i pravnih akata koja određuju funkcioniranje institucija preko analize izbornih rezultata i sastava različitih saziva ruskog i poljskog parlamenta do analize političkih dokumenata i medijskih izvješća koja svjedoče o djelatnosti različitih političkih aktera. Autor konceptijski razlikuje sustav vlasti kao podsustav političkog sustava, tj. sklop institucija izvršne i zakonodavne vlasti koje definiraju tip vlasti, te izborni i stranački sustav kao podsustave koji utječu na karakter sustava vlasti. Glavna ovisna varijabla u istraživanju jest oblik i funkcioniranje polupredsjedničkog sustava u Rusiji i Poljskoj, dok su neovisne varijable svi oni institucionalni i politički elementi koji određuju sustav vlasti. Glavna je autorova hipoteza: polupredsjednički sustav vlasti polučio je različite učinke u Rusiji i Poljskoj nadasve zbog različite ustavno-institucionalne strukture vlasti, tj. različitih predsjedničkih ovlasti i različitog ustrojstva dvojne izvršne vlasti. Pomoćne hipoteze formuliraju niz dodatnih pretpostavki o funkcioniranju i učincima sustava vlasti: o karakteru polupredsjedničkih sustava u ovisnosti o izvoru legitimnosti i ovlastima predsjednika te njihovu odnosu s drugim institucijama vlasti; o smjenjivanju predsjedničkih i parlamentarnih faza u sustavu vlasti; o izvorima sukoba premijera i predsjednika; o promjeni sustava vlasti nakon odlaska prvog predsjednika za čijeg je mandata inauguriran te o tome da je polupredsjednički sustav vlasti i u Rusiji i u Poljskoj otežao konsolidaciju demokracije.

U trećem se poglavlju daje iscrpan pregled nastanka teorije o polupredsjedničkom sustavu vlasti te pregled rasprava, istraživanja i kontroverzi koje se vežu uz taj teorijski koncept. Autor polazi od poznate Duvergerove definicije polupredsjedničkog sustava iz 1980: riječ je o sustavu vlasti *sui generis*, koji definiraju: 1. izravan izbor predsjednika države, 2. znatne predsjedničke ovlasti i 3. dvojna izvršna vlast, u kojoj pored predsjednika postoje premijer i ministarski kabinet koji su odgovorni parlamentu. Riječ je o tipu sustava vlasti koji se povijesno najprije pojavio nakon Prvog svjetskog rata u njemačkoj Weimarskoj Republici i Finskoj, ali je kao zaseban konceptualiziran tek u vezi s francuskom Petom republikom 1958. Duvergerova će definicija obilježiti maticu politoloških rasprava i istraživanja o polupredsjedničkom sustavu, u kojoj autor prikazuje i radove Shugarta i Careya, Sartoria i Cindy Skach. Pristupnik prihvaća korisne inovacije tih autora, koje omogućuju precizniju analizu i jasniju klasifikaciju sustava vlasti. Od Shugarta preuzima koncepte transakcijskih i hijerarhijskih odnosa među institucijama vlasti: prvi definiraju odnose institucionalne interakcije bez mogućnosti smjene nosioca određenog institucionalnog položaja, a potonji ovlast smjenjivanja, odnosno raspuštanja, koja uvjetuje hijerarhijsku nadređenost jedne institucije vlasti drugoj. Od Shugarta i Careya preuzima razlikovanje institucionalnih podtipova polupredsjedničkog sustava: premijersko-pred-

sjedničkog, u kojem postoji ravnoteža između predsjednika i premijera, i predsjedničko-parlamentarnog, u kojem su premijer i vlada podređeni predsjedniku. Prihvaća i empirijske podtipove semiprezidencijalizma, koje Cindy Skach definira u ovisnosti o odnosu političke većine i manjine u parlamentu i političke pripadnosti predsjednika: konsolidirana većinska vlast, podijeljena većinska vlast i podijeljena manjinska vlast. Diveržeovskoj tradiciji u novije se vrijeme suprotstavlja irski politolog Robert Elgie sa svojom minimalističkom koncepcijom polupredsjedničkog sustava. Elgie odbacuje klasifikacijski kriterij znatnih predsjedničkih ovlasti te polupredsjednički sustav definira samo preko obilježja izravnog izbora predsjednika i dvojne izvršne vlasti s predsjednikom i premijerom. Boban uvjerljivo pokazuje da takvo razvodnjavanje kriterija, koje Elgie zagovara radi lakše klasifikacije empirijskih sustava, dovodi politološku analizu sustava vlasti do apsurdna, te je odbacuje. Kao kuriozitet u svjetskim razmjerima Boban navodi i koncept polupredsjedničkog sustava hrvatskog ustavnog pravnika Smiljka Sokola, koji je mjerodavno utjecao na izvorni karakter hrvatskog Ustava 1990. i na ustavno definirani oblik semiprezidencijalizma u Hrvatskoj. Sokol tumači polupredsjednički sustav kao varijantu parlamentarnog sustava, što je koncept – kako pokazuje Boban – koji se teško može održati u suvremenim politološkim raspravama.

U četvrtom poglavlju pristupnik sustavno izlaže elemente polupredsjedničkog sustava vlasti, služeći se konceptualnim i analitičkim oruđem autora koje je prikazao u prethodnom poglavlju. Za precizno određenje polupredsjedničkog sustava i dosljednu klasifikaciju empirijskih slučajeva važno je uzeti u obzir sljedeća tri kriterija koja definiraju položaj temeljnih institucija vlasti (predsjednika, premijera i vlade te parlamenta) i karakter sustava vlasti: izvore legitimnosti, ustavne ovlasti i odnose među institucijama. Glede izvora legitimnosti razlikuju se neposredno izabrane institucije i institucije koje imenuje neka druga institucija. U parlamentarnim monarhijama neposredno je izabran samo parlament, a vlada i premijer imenuju se na temelju odnosa većine i manjine u parlamentu (u pravilu uz formalno posredovanje monarha). U parlamentarnim republikama u pravilu se također neposredno bira samo parlament, dok se obje institucije izvršne vlasti biraju posredno: premijer i vlada u parlamentu, a predsjednik države također u parlamentu ili u posebnoj izbornoj tijelu. Bitna je razlika u tome što mandat premijera i vlade nije fiksiran, nego ovisi o političkim odnosima u parlamentu, dok je predsjednikov mandat fiksiran. Međutim Boban inzistira, u duhu diveržeovske tradicije, da u parlamentarnim sustavima može postojati i izravan pučki izbor predsjednika. Sustav ostaje parlamentaran ako predsjednik nema znatnih ovlasti: primjeri takvih sustava upravo su današnji hrvatski ustav, ali i Slovenija i Bugarska. U predsjedničkim sustavima izravno se biraju i parlament i predsjednik. Bitna razlika u odnosu na parlamentarni sustav jest fiksni mandat predsjednika i parlamenta. Za polupredsjednički sustav također je karakterističan izravan izbor predsjednika i parlamenta te različiti mandati tih dviju

institucija: fiksni mandat predsjednika i nefiksni parlamenta. U načelu premijera i vladu imenuje predsjednik, ali su oni politički odgovorni parlamentu. Drugi, i najsporniji kriterij – institucionalne ovlasti – definira prije svega specifičnost polupredsjedničkog sustava u odnosu na parlamentarni. U parlamentarnim republikama, neovisno o metodi izbora predsjednika, predsjednik ima tek simboličke i ceremonijalne ovlasti – bilo da je to definirano ustavom ili ustavno-političkom praksom. Za određenje polupredsjedničkog sustava bitne su znatne ovlasti predsjednika. Boban pokazuje da je nemoguće utvrditi empirijsku taksonomiju svih ovlasti koje bi definirale polupredsjednički sustav, te se stoga priklanja definiciji utemeljenoj na ocjeni empirijskog utjecaja predsjednika: ako predsjednik uz vladu i premijera stvarno suoblikuje unutarnju i vanjsku politiku, riječ je polupredsjedničkom sustavu. Treći kriterij, međusobni odnos institucija, opisuje transakcijske i hijerarhijske odnose između predsjednika, vlade i parlamenta. U parlamentarnim republikama predsjednik je isključivo u transakcijskim odnosima s vladom i parlamentom i u pravilu za svoje odluke treba suglasnost premijera ili nekog drugog člana vlade. Imenovanje mandatar slijedi strogo propisanu proceduru, a raspuštanje parlamenta – koje je formalno u nadležnosti predsjednika – vrši se na prijedlog vlade. Ako po ustavu u nekim slučajevima posjeduje pravo zakonodavne inicijative ili zakonodavni veto, predsjednik ima u stvarnosti marginalnu ulogu u zakonodavnom postupku, koji se primarno odvija u interakciji vlade i parlamenta. Vlada i parlament međusobno su u transakcijskom i hijerarhijskom odnosu. U predsjedničkim sustavima najrazvijenija je podjela vlasti, zbog čega su predsjednik i parlament isključivo u transakcijskom odnosu, dok predsjednički kabinet nema samostalnih ovlasti. U polupredsjedničkim sustavima moguća su različita institucionalna rješenja odnosa između predsjednika, vlade i premijera te parlamenta, ali je bitno da je predsjednik barem u nekim postupcima hijerarhijski nadređen vladi i parlamentu: npr. kroz imenovanje i/ili otpuštanje premijera i ministara, pravo samostalnog raspuštanja parlamenta, ovlasti donošenja uredbi sa zakonskom snagom ili zakonodavni veto koji se može ukinuti samo kvalificiranom većinom. Na temelju analize institucionalnih odnosa u sustavima vlasti Boban zaključuje da je polupredsjednički sustav sustav vlasti *sui generis*, koji obilježava dvojna izvršna vlast, izravni izbor predsjednika, ovlasti predsjednika kojima suoblikuje unutarnju i vanjsku politiku te prisutnost nekih hijerarhijskih elemenata u odnosu predsjednika prema vladi i parlamentu.

U petom poglavlju pristupnik prikazuje nastanak i razvoj polupredsjedničkog sustava vlasti u Rusiji. Ruski polupredsjednički sustav rezultat je dugotrajne političke borbe u uvjetima raspada socijalističkog političkog sustava i sukoba glavnih institucija vlasti, prije svega predsjednika i parlamenta. Institucija predsjednika uspostavljena je u prvom razdoblju demokratske tranzicije, koje traje od prvih poluslobodnih i polukompetitivnih izbora za ruski parlament u ožujku 1990. do kulminacije političke krize u prosincu 1993. i usvajanja novoga ruskog ustava na

referendumu. Institucija snažnog predsjednika države uvedena je ustavno-zakonском novelom u svibnju 1991. i bila je izraz težnje demokratskih reformskih snaga u Rusiji da stvore protutežu konzervativnom parlamentu, Kongresu i Vrhovnom sovjetu. Time je stvorena tzv. ruska Prva Republika. U lipnju 1991. na dužnost predsjednika velikom je većinom izabran Boris Jeljcin. Mandat predsjednika bio je pet godina. Predsjednik je prema ustavu Prve Republike imao znatne ovlasti: imenovao je premijera i ministre i mogao ih je smijeniti, imao je zakonodavnu inicijativu i pravo zakonodavnog veta, mogao je donositi ukaze sa zakonskom snagom. Međutim te su ovlasti bile ograničene ovlastima parlamenta, Kongresa i Vrhovnog sovjeta kao njegova odbora, koji su u svim pitanjima imali pravo suodlučivanja, a predsjednički su veto mogli nadglasati apsolutnom većinom. Politička i ustavna suprotnost predsjednika Jeljcina kao dominantnog aktera izvršne vlasti i polureformiranog parlamenta, ustanovljenog prema sovjetskom modelu, eskalirala je do 1993. do otvorenog sukoba te je razriješana Jeljcinovim raspuštanjem parlamenta, nasilnom intervencijom vojske pod Jeljcinovom kontrolom i referendumom o usvajanju novog ruskog ustava u prosincu 1993. Novi je ustav dodatno ojačao predsjedničke ovlasti, prije svega u odnosu na vladu, ali i na novi dvodomni parlament, te je uveo ustavnu mogućnost da predsjednik raspusti parlament. Ipak, u jednom je aspektu ograničen vremenski horizont predsjedničke vlasti: mandat je skraćen na četiri godine, a reizbor ograničen na dva uzastopna mandata. Boban analizira posljedičnu političku dinamiku, koja je obilježena kaotičnim ekonomskim i društvenim promjenama, drastičnom preraspodjelom društvenog bogatstva te nesposobnošću predsjednika da formira stabilan predsjednički stranački blok koji bi u društvu i parlamentu raspolagao neupitnom većinom. Umjesto na stranku Jeljcin se oslonio na nove društvene veto-aktere, oligarhe, koji su u procesu privatizacije stekli kontrolu nad ruskim gospodarstvom. Pred kraj Jeljcinova drugog mandata, nakon njegove ostavke u prosincu 1999. na vlast dolazi Vladimir Putin, koji u ožujku 2000. pobjeđuje na predsjedničkim izborima. Tijekom 8 godina u kojima je obnašao svoja dva predsjednička mandata on transformira nestabilni Jeljcinov sustav pomoću četiri instrumenta: ustavnim promjenama koje jačaju predsjedničku vlast (osobito u federalnom sustavu i sustavu lokalne samouprave), razvlaštenjem oligarha, stabilizacijom državnog aparata dovođenjem na vodeće položaje pripadnika sigurnosnih službi, tzv. *silovika*, te organizacijom političke stranke koja je uspjela uspostaviti dominaciju u parlamentu. Putinov nasljednik Dimitri Medvedjev, izabran u ožujku 2008, dodatno je učvrstio polupredsjednički sustav ustavnim reformom kojom je predsjednički mandat produžen na šest godina.

U šestom poglavlju Boban analizira polupredsjednički sustav u Poljskoj. Poljski je semiprezidencijalizam institucionaliziran u bitno drukčijim političkim uvjetima i rezultat je “dogovorne tranzicije” koja je u Poljskoj izvršena tijekom 1989/1990. Jedan od rezultata pregovora za “okruglim stolom” bilo je i uvođenje

institucije predsjednika države, koji je trebao biti biran u parlamentu na mandat od šest godina. Predstavnici komunističke elite smatrali su da će na taj način na položaj predsjednika biti izabran njihov kandidat, general Jaruzelski. Ustavna je novela predviđala široke predsjedničke ovlasti, no zbog nepostojanja izravnog izbora predsjednika sustav vlasti nije se mogao označiti kao polupredsjednički. Dinamika promjena nakon dolaska na vlast vlade Solidarnosti u rujnu 1989. radikalno je izmijenila odnose moći u političkom sustavu te je rezultirala izmjenom ustava 1990, kojom je uveden izravni izbor predsjednika. U prosincu 1990. na predsjedničku je dužnost izabran Lech Walesa, legendarni vođa Solidarnosti. Tzv. Malim ustavom iz 1992. dodatno su učvršćene predsjedničke ovlasti u smjeru predsjedničko-parlamentarnog sustava. U političkoj praksi predsjednik Walesa koristio ih je ekstenzivno spram fragmentiranog parlamenta i slabe vlade do parlamentarnih izbora u rujnu 1993, koji su na vlast doveli koaliciju predvođenu reformiranim komunistima. Situacija kohabitacije nije, kao u francuskom slučaju, donijela dobrovoljnu restrikciju predsjedničkih ovlasti, nego permanentan sukob predsjednika i parlamenta, koji je razriješen predsjedničkim izborima u studenom 1995. i pobjedom vođe reformiranih komunista Kwasniewskog. U uvjetima konsolidirane većinske vlasti pripremljene su ustavne promjene 1997, kojima su znatno reducirane predsjedničke ovlasti, ojačana je pozicija premijera te se može reći da je u Poljskoj uspostavljen slabi premijersko-predsjednički tip semiprezidencijalizma, koji je i danas na snazi. Svi su se ti procesi institucionalne transformacije odvijali u uvjetima postupne konsolidacije stranačkog sustava.

U sedmom poglavlju pristupnik sustavno uspoređuje polupredsjedničke sustave Rusije i Poljske. Zaključuje da je u Rusiji uspostavljen snažni predsjedničko-parlamentarni sustav, koji golemom koncentracijom moći pridonosi transformaciji ruskog političkog sustava u smjeru otvorenog autoritarizma. U Poljskoj se pak stabilizirao slabi premijersko-predsjednički tip polupredsjedničkog sustava, koji se institucionalno stabilizirao i tako pridonio konsolidaciji demokracije u Poljskoj.

Doktorska disertacija Davora Bobana "Komparativna analiza polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj" uspješan je znanstveni rad koji se odlikuje originalnošću dizajna istraživanja te kompetentnim korištenjem politoloških teorija i klasifikacijskih modela komparativne politike. Pristupnik je u radu pokazao sposobnost za originalnu i kritičku uporabu temeljnih kategorija kojima se karakteriziraju sustavi vlasti. Također je pokazao sposobnost za analizu i prikaz goleme količine empirijskih podataka kojima je kompetentno opisao genezu i razvoj sustava vlasti i političkih sustava Rusije i Poljske. Nalazi disertacije relevantni su kako za međunarodne rasprave o klasifikaciji sustava vlasti tako i za razmatranja obilježja hrvatskog sustava parlamentarizma s izravno izabranim predsjednikom.