
Parlamentarizam i prezidencijalizam

Izvorni znanstveni članak
321.72(4-11)

Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi

MIRJANA KASAPOVIĆ*

Sažetak

U prvom dijelu teksta autorica navodi standardne teorijske argumente što se koriste u raspravama o parlamentarizmu i prezidencijalizmu, te upozorava na načine njihove kontekstualizacije i instrumentalizacije u Istočnoj Europi kao tranzicijskoj regiji nekonsolidiranih demokracija. U drugom dijelu bavi se pristupima i poteškoćama u klasifikaciji empirijskih ustavnih sustava u Istočnoj Europi. U trećem dijelu ukazuje na neke od izvora stvarnih i potencijalnih institucionalno-političkih sukoba, koji su uzrokovani i određenim konstitucionalnim rješenjima u pojedinim zemljama.

1. Problemi “konstitucionalnog izbora”: o prednostima i nedostacima parlamentarizma i prezidencijalizma

U tvorbi demokratskih političkih institucija u postkomunističkim zemljama istočne Europe jedno od središnjih pitanja bio je odabir konstitucionalnog sustava vlasti. Arend Lijphart (1991., 1992a.) smatrao je da su nove demokracije suočene s dva bitna “konstitucionalna izbora”: odabirom izbornog sustava i tipa odnosa između legislative i egzekutive. Odabir među “velikim alternativama” na tim institucionalnim poljima određuje model demokracije u cjelini: ako se odaberu većinski izborni sustav i predsjednički tip vlasti, uspostaviti će se majoritarni ili konkurencijski model demokracije, a ako se institucionaliziraju razmjerni izborni sustav i parlamentarni tip vlasti, ustoličiti će se konsocijativni ili konsenzualni model demokracije. Ne umanjujući značaj izbornog sustava, Lijphart je smatrao da optiranje za parlamentarni ili predsjednički sustav vlasti ipak predstavlja “vjerojatno najvažniju institucionalnu razliku” među suvremenim demokracijama (1992., 1). I Matthew S. Shugart (1993.) tvrdi da je odabir između parlamentarizma i prezidencijalizma središnje konstitucionalno pitanje novih demokracija.¹

**Mirjana Kasapović*, docentica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Politički sustav Hrvatske.

¹Modelski opis parlamentarnog i predsjedničkog sustava vlasti v. u klasičnoj

Teorijska rasprava uglavnom je bila u znaku načelnog pitanja o tome koji je institucionalni sustav “bolji” za nove demokracije. U tom su se smislu navodile prednosti i nedostaci obaju sustava. Rabili su se uglavnom standardni argumenti, koji su — više ili manje uspješno — zemljopisno i povijesno-politički kontekstualizirani.

Prednosti su parlamentarizma, u osnovi, sažete u tri točke. Tvrdi se da je on:

- inkluzivniji sustav vlasti, koji omogućuje sudjelovanje u vlasti svih važnih društvenih skupina, uključujući i značajne etničke manjine, koje postoje u većini istočnoeuropskih zemalja;

- fleksibilniji sustav vlasti, koji omogućuje bezbolnu smjenu vlada i bržu prilagodbu političkim i društvenim izazovima s kojima se suočavaju nekon-solidirane demokracije i nerazvijene tržišne privrede postkomunističkih zemalja;

- prikladniji sustav vlasti za zemlje u demokratskoj tranziciji, jer širi prostor za razvoj niza novih demokratskih institucija i postupaka: parlamentarne oporbe, političkih koalicija, pregovora, kompromisa, konsenzusa i dr.

Zagovornici parlamentarizma umnogome su, ipak, bili usredotočeniji na kritiku prezidencijalizma nego na pohvalu parlamentarizma. Iz takve bi negativne strategije argumentiranja trebalo slijediti da parlamentarizam izbjegava — ili, u najmanju ruku, umanjuje — institucionalno-političke probleme s kojima se nove demokracije suočavaju ako institucionaliziraju predsjednički tip vlasti. Kritika prezidencijalizma bila je — kao i u primjeru ranijih tranzicijskih procesa, napose onih u Latinskoj Americi (Thibaut/Skach, 1994.) — sažeta u nekoliko točaka. Tvrdi se tako:

- da je prezidencijalizam paradigmatičan oblik ekskluzivnog sustava vlasti u kojemu “pobjednik uzima sve”, te su iz sudjelovanja u vlasti isključene velike društvene skupine i etničke manjine, što ugrožava stabilnost novih demokracija;

- da jača političku polarizaciju, slabi ulogu političkih stranaka, napose političke oporbe,² i parlamenta u cjelini u regrutiranju upravljačke elite, te onemogućuje tvorbu stabilnih koalicija;

raspravi Douglasa V. Verneya (1992).

²Juan J. Linz tvrdi da je u predsjedničkom sustavu vlasti parlamentarna oporba doslovce ugrožena. “... Uvjerenost da ima neovisni autoritet i mandat naroda predsjednika će, vjerojatno, ispuniti osjećajem moći i poslanstva, čak i kad je većina koja ga je izabrala neznatna. S obzirom na takve postavke o svojem položaju i ulozi, neizbježnu oporbu svom političkom programu smatrat će mnogo mrskijom i obeshrabrujućom, no što bi to učinio premijer...” (1992., 123).

- da uspostavlja unipersonalnu strukturu egzekutive, koja slabi deliberativne i kompromisno orijentirane procese odlučivanja;

- da omogućuje tvorbu različitih većina u legislativi i egzekutivi, tzv. divided government, što može uzrokovati paralizu procesa političkog odlučivanja i izazvati institucionalni sukob vlasti i oporbe. U tim su okolnostima politički akteri skloniji autoritarnim mehanizmima razrješavanja sukoba, koji ne isključuju ni arbitrarno uplitanje vojske u civilnu politiku;

- da je u cjelini rigidan i nefleksibilan institucionalni aranžman, koji teško pronalazi prave odgovore na političke i socijalne krize u zemlji i teško se prilagođuje promjenama;

- da potiče personalizaciju i klijentalizam u politici, servilnost i podaništvo pojedinaca, te tako pridonosi održanju autoritarnog stila vladanja i podaničke političke kulture, koji su bili tipični za komunističke poretke.

Zagovornici predsjedničkog sustava tvrdili su, pak, da je kritika prezidencijalizma umnogome načelna i izvankontekstualna, te da ne uvažava povijesno-političke sklopove u kojima je on funkcionalan i poželjan. Takav sklop, tvrde oni, postoji upravo u novim, posttotalitarnim i postautoritarnim demokracijama, kojima je prezidencijalizam prikladan iz više razloga. On tako:

- jamči stabilnost izvršne vlasti, koja je iznimno važna u uvjetima ne-konsolidirane demokracije;³

- uspostavlja izravnu odgovornost vlade prema biračima za izbor politike, a političke odnose u cjelini čini razumljivijim i transparentnijim pojedincima nevičnima demokratskim političkim mehanizmima;

- u predsjedniku države uspostavlja instituciju "arbitra" u odnosu prema neprofiliranim i nestrukturiranim strankama. Priroda političkih stranaka umanjuje, naime, vjerodostojnost njihovih koalicijskih i upravljačkih potencijala, na koje računaju zagovornici parlamentarnog sustava.

Zagovornici prezidencijalizma u svojoj su se strategiji argumentiranja koristili i stvarnim ili potencijalnim nedostacima parlamentarizma. Oni se, prema njihovu mišljenju, očituju poglavito:

- u uspostavi slabih i nestabilnih vlada, što pridonosi porastu neizvjesnosti i nestabilnosti novih demokracija;

- u nepostojanju jasnog sustava odgovornosti, tj. disperziji političke odgovornosti na veliki broj političkih institucija i aktera;⁴

³Općeusvojenu postavku kako prezidencijalizam jamči jaču i stabilniju izvršnu vlast od parlamentarizma Scott Mainwaring osporava argumentom da on počiva na podjeli i ravnoteži vlasti, ali da ta ravnoteža često rezultira nefleksibilnošću vlasti koja može uzrokovati slom demokratskog sustava u cjelini (1992., 112, 113).

⁴Nasuprot disperziji političke odgovornosti, u predsjedničkom sustavu vlasti

- u poticanju frakcioniranja ionako nestrukturiranih i neprofiliranih stranaka u parlamentu i nastajanju frakcijskog umjesto stranačkog parlamentarizma.⁵

2. Institucionalne preferencije i institucionalni izbor

Za odabir određenoga institucionalnog rješenja najčešće nisu presudni teorijski razlozi. Na njega, u pravilu, odlučno utječu institucionalne preferencije glavnih političkih aktera, koje izražavaju njihove političke interese, ciljeve i vrijednosti. Da bi se odgovorilo na pitanje kako su nastajala stanovita institucionalna rješenja u Istočnoj Europi, potrebno je stoga prethodno odgovoriti na dva pitanja:

- tko su bili glavni akteri procesa demokratske tranzicije;
- kakve su bile njihove institucionalne preferencije.

Recentne analize demokratske tranzicije u Istočnoj Europi polaze od toga da su u početnim fazama političke liberalizacije i demokratizacije komunističkih poredaka ključnu ulogu imale dvije skupine političkih aktera: stara komunistička i nova protukomunistička elita. Na temelju odnosa snaga među njima konstruirani su različiti obrasci demokratske tranzicije, koji se, u osnovi, svode na tri: upravljani, pogodbeni i kapitulacijski način promjene političkog sustava. Ne ulazeći u potanji opis tih obrazaca,⁶ zasad je dostatno ustvrditi da je u upravljanom obrascu demokratske tranzicije dominantnu ulogu imala stara elita, u pogodbenom obrascu utjecaj stare i nove elite bio je podijeljen, a u kapitulacijskom obrascu presudan je bio utjecaj nove političke elite.

Analiza političkih preferencija stare i nove političke elite nije jednostavna zadaća. Prvo, nijedna od dviju skupina glavnih političkih aktera nije imala konzistentne zamisli o novome institucionalno-političkom sustavu. Cjelovite predodžbe o modelima demokracije, koje tvore određene političke institucije, mogu im se pripisati samo uvjetno. U analizi konkretnih primje-

odgovornost je, kao i moć, jasno locirana u instituciji predsjednika. Kako takva koncentracija moći ne bi proizvela autoritarne političke tendencije, moć predsjednika može se ograničiti pomoću nekoga od četiri ustavna mehanizma: 1. zabrane reizbora, 2. ograničenja broja mandata, 3. uvjetovanja reizbora određenim vremenskim razmakom među mandatima i 4. zabranom članovima obitelji predsjednika da se natječu za mjesto predsjednika države. Riječ je o mjerama tzv. svthovitog kršenja demokratskih načela.

⁵Pojam "frakcijskog parlamentarizma" povijesno se najčešće vezuje uz Weimarsku Republiku i njezin institucionalni sustav, koji je uključivao razmjerni izborni sustav i polupredsjednički tip vlasti (v. Kluxen, 1983., 233).

⁶O obrascima demokratske tranzicije u Istočnoj Europi v. potanko u: Kasapović, 1996.

ra pokazat će se da su nacionalne elite unutar obje skupine političkih aktera bile sklone stanovitome institucionalnom eklekticizmu, tj. miješanju institucionalnih aranžmana, koji su u teorijskim modelima demokracije strogo odijeljeni. Ipak se ne može poreći da su postojale i stanovite pravilnosti u optiranju glavnih aktera za pojedina institucionalna rješenja. Drugo, pojedini su akteri mijenjali svoje institucionalne preferencije tijekom procesa demokratske tranzicije. To je uglavnom bilo uzrokovano promjenom njihova političkog položaja i, sukladno tome, interesa, ciljeva i percepcija. Dok u stabilnim i konsolidiranim demokracijama glavni politički akteri prihvaćaju temeljne institucije i u krajnje ih rijetkim slučajevima dovode u pitanje, u novim i nekonsolidiranim demokracijama akteri su puno skloniji tome da temeljne institucije, postupke i pravila političkog života “stave na dispoziciju”, odnosno da ih promijene ako nisu zadovoljni njihovim učincima. Oni, pritom, obično ne mijenjaju odnos prema cijelome institucionalnom setu, nego samo prema pojedinim njegovim dijelovima. Ako se pođe od pretpostavke da je institucionalni set razmjerno homogena cjelina određenih institucionalnih rješenja, onda promjena pojedinih njegovih dijelova narušava cjelinu i dovodi u pitanje funkcionalnost cijelog sklopa aranžmana. Tipičan primjer sraza što nastaje djelomičnom promjenom institucionalnih preferencija predstavlja otvoreni ili latentni institucionalni sukob što ga izaziva objedinjavanje razmjernoga izbornog sustava i predsjedničkog tipa vlasti u istome institucionalnom sustavu.

Izvorne institucionalne preferencije glavnih aktera mogu se utvrditi na temelju uvida u njihove stavove prije održavanja prvih slobodnih izbora kao početnog koraka institucionalizacije pluralistične demokracije. Većina analitičara smatra da su se stavovi glavnih aktera — dominantne partije i političke oporbe — sukobili oko dva konstitucionalna izbora: izbornog sustava i tipa vlasti. Vladajuća komunistička partija u pravilu je preferirala većinski izborni sustav i predsjednički tip vlasti, dok je nekomunistička oporba optirala za razmjerni izborni sustav i parlamentarnu republiku. Kako su ta dva rješenja usko povezana s nizom ostalih institucionalnih aranžmana i odnosa — stranačkim sustavom, strukturom parlamenta, načinom uređenja države i dr. — smatra se da je posrijedi bila polarizacija oko različitih modela demokracije u cjelini. Tako je dominantna stranka favorizirala većinsku, a oporba pluralističnu ili konsocijativnu demokraciju (v. Colomer, 1995.; Janda, 1992.; Lijphart, 1991., 1992.; Markus, 1994.; dr.).

Na temelju prethodnih polazišta, moguće je postaviti tri hipoteze:

- unutar upravljanog obrasca demokratske tranzicije uspostavljeni su predsjednički ili “jaki” polupredsjednički sustavi vlasti;
- unutar pogodbene promjene sustava institucionalizirani su kombinirani parlamentarno-predsjednički sustavi vlasti;
- unutar kapitulacije starih režima institucionalizirani su parlamentarni sustavi vlasti.

Nadalje, kako je u većini istočnoeuropskih zemalja do kraja 1996. došlo do smjene političkih elita,⁷ bilo bi očekivano da su nove političke elite institucionalizirale parlamentarni sustav vlasti, te da je on postao dominantnim konstitucionalnim obrascem u regiji. No, naredna tablica pokazuje da nije tako.

Tablica 1: Ustavni sustavi u Istočnoj Europi 1995.

Zemlja	Parlamentarizam	Prezidencijalizam	Semiprezidencijalizam
Albanija	*		
Bosna i Hercegovina	*		
Bjelorusija		*	
Bugarska	*		
Češka	*		
Estonija	*		
Hrvatska			*
Letonija		*	
Litva			*
Mađarska	*		
Makedonija			*
Moldavija			*
Poljska			*
Rumunjska			*
Rusija		*	
Slovačka	*		
Slovenija	*		
Srbija			*
Ukrajina			*

Klasifikacija ne počiva na kategorijalnoj dihotomiji parlamentarizam-prezidencijalizam, nego uvažava intermedijarne tipove vlasti. Takav je pristup nužan u izučavanju političkih poredaka u postkomunističkim zemljama Istočne Europe, u kojima su brojni upravo “međutipovi”. Smatra se da su oni općenito karakteristični za tranzicijske zemlje, te da najčešće i nastaju u razdobljima krize totalitarnih i autoritarnih režima. Uglavnom im se pridaje prijelazni i privremeni karakter, jer se pretpostavlja da su vezani za razdoblja krize postojećih političkih institucija i da nestaju nakon konsolidi-

⁷Do svršetka 1996. stare komunističke elite, odnosno sukcesorske lijeve stranke u kojima su one bile organizacijski okupljene, nisu bile smijenjene samo u Srbiji i Crnoj Gori. Tako te dvije zemlje nisu udovoljile ni najnezahtjevnijem mjerilu demokratske konsolidacije, a to je mirna prva smjena vlasti nakon općeg sloma komunističkih režima u Istočnoj Europi.

ranja novih demokratskih poredaka. S druge strane, zagovornici intermedijarnih tipova vlasti tvrde da oni imaju predispozicije za trajniji opstanak, jer objedinjuju prednosti i ublažavaju nedostatke oba "čista" tipa vlasti. Osobito uspješnim spojem prednosti "čistog" parlamentarizma i "čistog" prezidencijalizma u parlamentarno-predsjedničkim sustavima vlasti smatra se, primjerice, objedinjavanje izravnih izbora predsjednika i stabilnosti izvršne vlasti, s jedne, s fleksibilnošću parlamentarne vlade i premijera, s druge strane.

Kako se vidi iz tablice, u manjem je broju zemalja uspostavljen "čisti" parlamentarni i, osobito, "čisti" predsjednički sustav, a većina se odlučila za neki od prijelaznih, semiprezidencijalističkih oblika.⁸ Preciznom analizom odnosa između legislative i egzekutive razlikuju se i pojedini intermedijarni tipovi vlasti. U cjelini uzevši, za analizu ustavnih sustava istočnoeuropskih zemalja prikladnom se zasad čini diferencirana petočlana tipologija M. S. Shugarta.

1. "Čisti" predsjednički sustav: predsjednik države bira se općim izravnim izborima i on je šef egzekutive koji imenuje članove kabineta. Paradigmu takva konstitucionalnog tipa vlasti predstavlja američki prezidencijalizam, a njegovu zemljopisno najrasprostranjeniju inačicu latinoamerički "kaudiljizam". Shugart smatra da je "čisti" predsjednički sustav u Istočnoj Europi uspostavljen samo u nekim zemljama-nasljednicama Sovjetskog Saveza, poput Armenije i Kirgistana. No Gert-Joachim Glaessner tvrdi da je on karakterističan i za Srbiju i Rusiju (1994., 249). Stefanie Babst, također, smatra da je u Rusiji uspostavljen predsjednički sustav vlasti (1994., 296.), a Michael Brie govori o "izravnim izborima legitimiranoj predsjedničkoj diktaturi" u toj zemlji (1996., 164). Stephen Holmes tvrdi da je u Rusiji uspostavljena neka vrsta "superprezidencijalizma" u kojemu nema podjele vlasti američkog tipa, nego su zakonodavna i izvršna vlast objedinjene u instituciji predsjednika države, kojemu su dane i zakonodavne ovlasti u obliku prava na izdavanje ukaza sa zakonskom snagom. Zbog takvih se ovlasti predsjednika države ruska demokracija katkad slikovito opisuje kao "ukazokracija". Predsjednik ima pravo veta na odluke parlamenta, može raspustiti parlament, a parlament ne može ničim blokirati predsjedničke dekrete (1994., 123). Nasuprot tome, Wolfgang Merkel uopće ne svrstava ruski sustav vlasti u predsjedničke, te smatra da je jedini "čisti" predsjednički tip vlasti uspostavljen u Bjelorusiji, u kojoj je na djelu "jedna

⁸O određenju semiprezidencijalizma v. klasične rasprave Mauricea Duvergera (1992.) i Jeana Blondela (1992). Duverger tako određuje polupredsjednički režim pomoću tri strukturalna elementa: 1. općih i izravnih izbora predsjednika države; 2. velikih ovlasti predsjednika države; 3. suprotstavljenosti premijera i ministara predsjedniku države, koji mogu zadržati položaje sve dok uživaju povjerenje parlamenta (1992., 142).

varijanta plebiscitarno legitimirane predsjedničke diktature” u okvirima “delegirane demokracije” (1996., 79).⁹

2. Premijersko-predsjednički sustav ili “premijerski prezidencijalizam”: predsjednik države bira se općim izravnim izborima i on nominira kandidata za premijera. Predsjednik ima pravo raspustiti parlament i sazvati nove izbore, te ima pravo veta na odluke parlamenta. Paradigmom tog tipa vlasti smatra se francuski sustav Pete Republike.

Shugart tvrdi da je u Istočnoj Europi “premijerski prezidencijalizam” uspostavljen u Rumunjskoj. No, Merkel misli da tome tipu vlasti, osim Rumunjske, pripadaju i Hrvatska, Jugoslavija, Litva i Poljska (1996., 79). Ellen Boss, pak, tvrdi da je model francuske Pete Republike bio jasan uzor i ustavu Rusije (1996., 188, 195-196).¹⁰

3. Predsjedničko-parlamentarni sustav ili “predsjednički parlamentarizam”: predsjednik države bira se, kao i u dva navedena primjera, općim izravnim izborima. Predsjednički parlamentarizam sličan je “čistome” predsjedničkom sustavu utoliko što parlament ne može glasovati o povjerenju vladi, ali ni predsjednik ne može raspustiti kabinet. Kako nije institucionalno definiran autoritet nad kabinetom, “vjerojatan je sukob između legislative i egzekutive” (Shugart, 1993., 30). Paradigmom tog tipa vlasti smatra se sustav Weimarske Njemačke.¹¹

Shugart navodi da je takav sustav uspostavljen u Rusiji i Ukrajini. Jednako misli i Merkel, ali ističe da su u tim dvjema državama jako izraženi i strukturni elementi “čistog” prezidencijalizma (1996., 79). No, Glaessner tvrdi da tom konstitucionalnom tipu pripadaju i poljski i hrvatski sustav (1994., 249), a Friedbert W. Rüb čak smatra da je Hrvatska “prototip” takva ustavnog ustrojstva (1993., 89).

⁹Pojam “delegirane demokracije” preuzet je od Giullerma O’Donnella (1994).

¹⁰“Očevi ruskog ustava prikazuju, uostalom, orijentaciju na francuski uzor kao svjesnu odluku. Ona se obrazlaže, među ostalim, i time da je kriza u kojoj se nalazila Francuska potkraj pedesetih godina posve usporediva s ruskom krizom početkom devedesetih godina” (Boss, 1996., 196.)

¹¹Friedbert W. Rüb navodi da je weimarski ustav iz 1918. bio “uopće prvi ustav koji je uspostavio polupredsjedničku vladu...” On ga smatra odgovornim za nemogućnost stabiliziranja demokracije u Njemačkoj i slom demokratskoga političkog poretka u cjelini (1993., 88, 96 i d.). U klasičnoj raspravi o političkom poretku Weimarske Njemačke Karl Dietrich Bracher (1962.) tvrdi kako je on bio pokušaj da se “spoji nespojivo”: parlamentarna i predsjednička demokracija. U toj “mješavini i dualizmu parlamentarne i predsjedničke demokracije” (215) došlo je do potiranja temeljnih načela demokratske pravne države, političke odgovornosti i političke kontrole. Dva pučki izabrana organa vlasti — predsjednik države i parlament — djelovali su u različitim pravcima, što je uzrokovalo slabljenje kontinuiteta i stabilnosti vlade, spremnosti na kompromis i odgovornosti parlamenta i stranaka. Taj “privedni parlamentarizam” u odlučnim je točkama bio pogodan za uspostavu potencijalne predsjedničke diktature (218 i d.).

4. Parlamentarni sustav s izravno izabranim predsjednikom: premda predsjednika države izravno biraju birači, on ne može raspustiti parlament niti samostalno sastaviti vladu, nego o vladi suvereno odlučuje parlament.

Shugart navodi da je takav sustav institucionaliziran u Bugarskoj, Estoniji i Sloveniji, a s tom su klasifikacijom suglasni i Alfred Stepan i Cindy Skatch (1993., 4). Glaessner, pak, navodi da taj figurehead presidency postoji u Bugarskoj i Sloveniji. Bugarski politolozi i pravници međutim tvrde da su u parlamentarnu republiku u toj zemlji uključeni izraziti elementi predsjedničkog sustava vlasti, što je predsjedniku države omogućilo da se pojavi kao “čimbenik” krize vlade i parlamenta (v. Petkov, 1994., 116). I Makedonija pripada zemljama u kojima je formalno-pravno uspostavljen figurehead presidency, premda analitičari makedonskih političkih struktura tvrde da se on de facto pretvorio u pravi “predsjednički režim” (Hatschikjan, 1996., 133).

5. “Čisti” parlamentarni sustav: predsjednika države bira parlament, a parlament suvereno odlučuje i o vladi.

Shugart i Glaessner suglasni su u tome da je “čisti” parlamentarizam uspostavljen u Mađarskoj, bivšoj Čehoslovačkoj i u Albaniji. Stepan i Skatch spominju samo Mađarsku, Češku i Slovačku (1993., 4). F. Rueb smatra da su “jednostavni” parlamentarni sustavi uspostavljeni u Češkoj, Slovačkoj, Estoniji i Mađarskoj, dok u ostalim zemljama postoji neka vrsta “miješanih” vladavinskih sustava (1993., 87-88).

Pet navedenih tipova konstitucionalnih sustava u tablici su objedinjeni u tri. Pritom je parlamentarni sustav s izravno izabranim predsjednikom države svrstan u parlamentarne sustave, a premijersko-predsjednički i predsjedničko-parlamentarni sustav u intermedijarne, semiprezidencijalističke tipove vlasti. Takav postupak nije posve neupitan iz više razloga.

Prvo, izravni pučki izbori predsjednika države smatraju se bitnim strukturnim elementom predsjedničkih sustava vlasti. Zahvaljujući takvim izborima predsjednik se pojavljuje, uz parlament, kao nositelj suverenosti, što bitno određuje političku legitimnost i težinu te institucije. Pučki izabrani predsjednici država stoga se osjećaju pozvanijima da preuzmu značajniju ulogu u političkom životu svojih zemalja od one koja im je ustavno-pravno namijenjena. To pokazuju, recimo, primjeri Bugarske i Makedonije. Na temelju njihove stvarne političke uloge i moći, ustavni sustavi tih zemalja mogli bi se svrstati u kategorije neparlamentarnih, odnosno polupredsjedničkih poredaka. No, ovom prigodom ipak se dominantnim smatra formalno-pravni kriterij klasifikacije, te uzima u obzir činjenica da pučki izabrani predsjednici nemaju ustavnih ovlasti kakve posjeduju državni poglavari u polupredsjedničkim porecima. Drugo, razlike između premijersko-predsjedničkih i predsjedničko-parlamentarnih sustava nipošto nisu tako nevažne da bi se olako mogle zanemariti. Istodobno, analitičari se najčešće razilaze upravo u pogledima na svrstavanje pojedinih ustavnih sustava u te dvije

kategorije.¹² Stoga su te dvije skupine ustavnih sustava objedinjene u kategoriju polupredsjedničkih sustava kojoj, unatoč svim razlikama, i pripadaju. Najozbiljnija, preostala razlika tiče se ustavnog sustava Rusije, ali je on na temelju uvida u ustavne ovlasti ruskog predsjednika svrstan u predsjedničke režime.¹³

Polazne su se hipoteze samo djelomice pokazale točnima.

Promjena sustava koja je otpočela — a u nekim se zemljama i nastavila kao “upravljanje odozgo” — u većini zemalja doista je uzrokovala nastanak predsjedničkih i jakih polupredsjedničkih sustava (Bjelorusija, Hrvatska, Litva, Makedonija, Moldavija, Rusija, Srbija, Ukrajina). Oni su se održali i nakon smjene političkih elita u prvim ili drugim izborima u nekim od tih zemalja. To je dokaz da nove političke elite nisu jednoznačno optirale za parlamentarizam. Ako su to, primjerice, i činile javno, očito je da su imale i prikrivene političke preferencije, čije su obznanjivanje smatrale politički štetnim u stanovitim okolnostima.¹⁴ U okviru ovog obrasca promjene sustava parlamentarizam je institucionaliziran u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Estoniji, Letoniji i Sloveniji. To, s druge strane, svjedoči o tome da ni stare komunističke političke elite nisu jednoznačno preferirale predsjednički sustav vlasti.

Spoznaja da nove političke elite uopće nisu bile jednoznačno i u cjelini usmjerene ka uspostavi parlamentarnih sustava vlasti potvrđuje se dijelom i na primjerima ostala dva obrasca promjene sustava. Nakon rumunjske revolucije i kapitulacije stare političke elite, formalno nova elita uspostavila je “jaki” polupredsjednički sustav vlasti; no, možda se to može objasniti činjenicom što je zapravo bila riječ o “drugom kadru” stare političke elite, to jest time što se u toj zemlji nije ni dogodila prava smjena političke elite. Za razliku od Rumunjske, u bivšoj je Čehoslovačkoj nakon kapitulacije starog režima, nova politička elita doista uspostavila parlamentarni sustav. On je nakon raspada države, dosad, bio očuvan i u Češkoj i u Slovačkoj.

U pogodbenoj promjeni sustava nastajali su vrlo različiti konstitucionalni sustavi. Formalno gledano, paradoksalno je što je tamo gdje je protukomunistička oporba bila najjača, kao u Poljskoj, nastao polupredsjednički sustav, a tamo gdje je bila najslabija, kao u Bugarskoj, parlamentarni sustav. U Mađarskoj je stara politička elita, istina, optirala za neki oblik

¹²Zbog općih klasifikacijskih poteškoća, James P. McGregor je, primjerice, odustao od standardne tipologizacije konstitucionalnih sustava zemalja srednje i istočne Europe, te ih je analizirao prema 19 mjerila institucionalnih odnosa između predsjednika države, parlamenta i vlade (1996., 162).

¹³Prikaz ustavnih ovlasti ruskog predsjednika v. u: Westen, 1994., 822-824.

¹⁴“Preferencije aktera često se iz taktičkih razloga posve ne obznanjuju ili se čak krivotvore. Stoga se preporučuje razlikovanje javnih preferencija aktera, koje se pokazuju prema vani, od unutarnjih preferencija aktera” (Prittwitz, 1994., 16).

predsjedničke, a oporba za parlamentarnu vlast, te je zbog nepostizanja interesnog kompromisa odluka donesena 1989. plebiscitom u korist parlamentarizma.

U cjelini se može kazati da su najveća odstupanja od izvornih institucionalnih preferencija glavnih aktera tranzicijskih procesa — osobito novih nacionalnih političkih elita — ostvarena upravo na području konstitucionalnih sustava. Ta su se odstupanja očitovala ponajprije u optiranju većeg broja novih nacionalnih političkih elita za prezidencijalizam ili semiprezidencijalizam. Ona su se, nadalje, pojavila i u parlamentarnoj orijentaciji dijela starih, reformskih komunističkih elita. Najznakovitiji je primjer takve “preferencijske konverzije” bila Poljska. U toj je zemlji reformirana ljevica — zajedno s liberalnim krilom nekomunističke političke elite — jednoznačno zagovarala parlamentarnu republiku, dok su političke snage desnice i desnog centra, poglavito one koje su bile okupljene oko “Solidarnosti” ili su potekle iz nje, optirale za predsjednički sustav vlasti (Schade, 1995., 640 i d.). S obzirom na to da je u “ugovornom Sejmu” — koji je postojao od semikompetitivnih izbora 1989. do kompetitivnih izbora 1991. i koji je počivao na unaprijed utvrđenoj podjeli vlasti između komunista i protukomunističke oporbe u omjeru 65:35 — ljevica imala većinu, polupredsjednički tip vlasti ozakonjen je tek promjenom odnosa političkih snaga nakon predsjedničkih izbora 1990. i parlamentarnih izbora 1991. godine. Novi predsjednik države Lech Walesa, nova “desna” većina u Sejmu, kao i stara “desna” većina u Senatu, bili su pristaše institucije “jakog predsjednika”.

3. Izvori potencijalnih institucionalnih sukoba i kriza

Glavni izvor institucionalnih sukoba i kriza u novim demokracijama Istočne Europe proizlazi iz istodobne institucionalizacije razmjernih izbornih obrazaca, s jedne, i predsjedničkih i polupredsjedničkih sustava vlasti, s druge strane. Empirijski podaci pokazuju da se od 1990. do kraja 1996. godine razmjerni sustav postupno, ali sigurno, pretvarao u dominantni institucionalni obrazac izbora u novim demokracijama Srednje i Istočne Europe. Dok su, primjerice, prvi kompetitivni izbori 1990. godine provedeni prema razmjernome obrascu u 37.5 posto sadašnjih novih demokracija, početkom 1996. on je već bio institucionaliziran u 57.9 posto zemalja. On se, nadalje, primjenjuje, u većem ili manjem opsegu, i unutar segmentiranih izbornih modela. Razmjerni obrazac prevladavao je ponajviše na račun većinskoga i, manjim dijelom, kombiniranoga obrasca izbora. Neposredna posljedica takva institucionalnog razvoja na području izbornih sustava bio je nastanak višestranačkih parlamentarnih sustava, koji najčešće podrazumijevaju i tvorbu koalicijskih vlada.

S druge strane, u većini novih demokracija potkraj 1996. bio je institucionaliziran predsjednički ili polupredsjednički sustav vlasti. Valja, doduše,

istaknuti da je on uglavnom bio povezan s većinskim (Bjelorusija, Makedonija, Ukrajina) i kombiniranim izbornim obrascem (Hrvatska, Litva, Rusija). Ali, u nekoliko zemalja (Moldavija, Poljska, Rumunjska, Srbija) institucionalno su bili objedinjeni razmjerni izborni sustav i višestranački parlamentarni sustav s predsjedničkim ili jakim polupredsjedničkim tipom vlasti. Povijesno iskustvo pokazuje da su malobrojne stabilne predsjedničke demokracije bile vezane uz postojanje dvostranačkog sustava ili sustava s dominantnom strankom (Mainwaring, 1992., 113). Takvi sustavi, formalno gledano, ne postoje ni u jednoj istočnoeuropskoj zemlji. U nekima od njih može se, doduše, govoriti o dominaciji određenih ideološko-političkih blokova, ali oni nipošto nisu stabilne političke organizacije. Dominantni prokomunistički i proruski blok u bjeloruskom parlamentu počiva, primjerice, na većinskoj skupini formalno neovisnih zastupnika.

Predsjednikove vlade općenito teško funkcioniraju uz oporbenu većinu u parlamentu. Takvo stanje obično uzrokuje sukob izvršne i zakonodavne vlasti, koji se katkad razrješava tako što predsjednik zaobilazi parlament i stvara nova parapolitička tijela koja preuzimaju nadležnosti parlamenta. U najgorim primjerima predsjednik se može odlučiti da proglasi izvanredno stanje i raspusti parlament.

Sukobi predsjednika države i parlamenta već su proizveli pad vlade i političke krize u nekoliko istočnoeuropskih zemalja. Tako je svojedobno u Poljskoj predsjednik države, Lech Walesa, doslovce iznuodio pad koalicijske vlade premijera Pawlaka, koja je nakon izbora 1993. uživala potporu većine u Sejmu. Sukob između predsjednika države i vlade formalno je otpočeo nesuglasicama o imenovanju ministara vanjskih poslova i obrane. Nakon što je prinudio premijera na ostavku, Walesa se upustio u otvoreni sukob sa zakonodavnim domom parlamenta, prijeteci da će ga raspustiti ako na vrijeme ne izglasa državni proračun. Parlament je uzvratio prijetnjom predsjedniku države da će pokrenuti postupak za ukidanje te institucije u postojećem obliku i Poljsku prevesti u parlamentarnu republiku (Freundenstein, 1995). Sukob se stišao nakon što je u predsjedničkim izborima 1996. pobijedio kandidat reformirane ljevice, većinske stranke u Sejmu.

U Bugarskoj je predsjednik države 1994. izravno iznuodio pad tzv. nestranačke vlade Ljubena Berova, kojega je sam odabrao i imenovao premijerom, premda nije potjecao ni iz jedne od dviju velikih parlamentarnih frakcija. Pad vlade doveo je u Bugarskoj do trećih prijevremenih izbora 1994. godine. Najozbiljniji su bili sukobi parlamenta i predsjednika države u Rusiji. Bit sukoba proizlazila je iz različitih gledanja na strukturu vlasti u državi, a očitovali su se u sporovima oko ustava. Kako pregovori između predsjednika i parlamenta o novom ustavu nisu uspjeli, predsjednik je svojim dekretom u rujnu 1993. raspustio Narodni kongres deputata i Vrhovni sovjet, te raspisao nove izbore u prosincu, kao i plebiscit o novome ruskom ustavu, koji je prihvaćen većinom od 56.6 posto glasova (Slater, 1994). No, sukobi predsjednika i parlamenta nastavili su se i nakon izbora

i usvajanja novog ustava (Tolz, 1994.), te su se često prelamali preko sudbine vlade. Bitan uzrok tih sukoba bio u tome što predsjednik nije imao u parlamentu uvjerljivu ni stranačku, niti koalicijsku većinu. No, te tendencije nisu tipične samo za države s polupredsjedničkim i predsjedničkim sustavima. Težak sukob predsjednika države i premijera potresao je Slovačku, u kojoj se premijer pretvorio u neku vrstu faktičnoga, autoritarnog šefa države. Prema slovačkom ustavu, predsjednik države postavlja i opoziva članove vlade prema naredbi premijera. Zahvaljujući diskrecijskom pravu da blokira odluke premijera — kao što je opoziv ministra bez izglasavanja nepovjerenja u parlamentu — predsjednik države se pretvorio u formalnu, premda slabu protutežu instituciji predsjednika vlade i osobnoj samovolji Vladimira Mečiara, koja se usmjerila protiv predsjednika države, ali i parlamenta, proglašavajući ga odgovornim za destrukcije “njegove” vlade. U ovom se slučaju predsjednik države pojavio kao institucionalna brana samovolji premijera, koji je faktično ušao u sukob i s predsjednikom države i s parlamentom (Stein/Orenstein, 1996., 137 i d.). Takve političke tendencije u Slovačkoj mogle bi, primjerice, dovesti do zahtjeva da se uvede institucija izravno biranog premijera, koji bi se faktično pretvorio u pravoga državnog poglavara u okviru “premijerskog prezidencijalizma”.

4. Zaključak

Tip ustavnog sustava jamačno je vrlo važan čimbenik političkih odnosa u novim istočnoeuropskim demokracijama. No, formalna, ustavno-pravna institucionalizacija parlamentarnog, predsjedničkog ili polupredsjedničkog sustava vlasti ne jamči, sama po sebi, ni povoljan ni nepovoljan politički razvoj.

Svaka politička institucija djeluje u određenome povijesno-političkom i socijalno-kulturnom sklopu, koji bitno određuje učinke i domete institucionalnog djelovanja. Stoga se u Istočnoj Europi često govori — kao što se umnogome vidi i iz prethodnog teksta — o ustavnim sustavima *de iure* i ustavnim sustavima *de facto*. To znači da je u velikom broju zemalja te velike tranzicijske regije nastao, manji ili veći, procjep između ustavnopravnih i stvarnih političkih funkcija i prirode političkih institucija. Stoga su ustavni pravници i politolozi u neprilici kad treba klasificirati ustavne ustave pojedinih zemalja. Gotovo bi se moglo kazati kako bi bilo najprimjerenije napraviti odvojene pravnoznastvene i politološke klasifikacije, koje bi jasno ukazale na postojeće probleme.

Literatura

Babst, Stefanie, 1994.: Russlands Suche nach einer neuen politischen Ordnung, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (41), 2:283-298

Blondel, Jean, 1992.: Dual Leadership in the Contemporary World, u: Lijphart, 1992a.

Boss, Ellen, 1996.: Vefassungsprozess und Regierungssystem in Russland, u: Merkel/Sanschneider/Segert, 1996.

Bracher, Karl Dietrich, 1962.: Parteienstaat, Praesidialsystem, Notstand, *Politische Vierteljahresschrift* (3), 3:212-224

Brie, Michael, 1996.: Russland: Das Entstehen einer 'delegierten Demokratie', u: Merkel/Sandschneider/Segert, 1996.

Colomer, Joseph, 1995.: Strategies and Outcomes in Eastern Europe, *Journal of Democracy* (6), 2:74-85

Duverger, Maurice, 1992.: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, u: Lijphart, 1992a.

Freudenstein, Roland, 1995.: *Verfassungsdebatte und Regierungskrise: Polen 1995*, Konrad Adenauer-Stiftung (KAS) - Auslandsinformationen (11), 3:54-62

Glaessner, Gert-Joachim, 1994.: *Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus*, Westdeutscher Verlag, Opladen

Hatschikjan, Magarditsch A., 1996.: Macedonia: Variable Balances, Fragile Structures, *Balkan Forum* (4), 3:127-144

Holmes, Stephen, 1993./1994.: Superpresidentialism and its Problems, *East European Constitutional Review* (2/3), 4/1:123-126

Janda, Keneth, 1995.: Novi ustavi i modeli demokracije: problem većine, *Politička misao* (32), 2:149-167

Kasapović, Mirjana, 1996.: *Demokratska tranzicija i političke stranke*, Biblioteka "Politička misao", Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Kluxen, Kurt, 1983.: *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Suhrkamp, Frankfurt/M.

Lijphart, Arend, 1991.: Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy* (2), 1:72-84

Lijphart, Arend, 1992.: Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland, *Journal of Theoretical Politics* (4), 2:207-223

Lijphart, Arned (ur.), 1992a.: *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford

Linz, Juan J., 1992.: The Perils of Presidentialism, u: Lijphart, 1992a.

Mainwaring, Scott, 1992.: Presidentialism in Latin America, u: Lijphart, 1992a.

Markus, Ustina, 1994.: Belarus Elects Its First President, *RFE/RL Research Report* (3), 30:1-7

McGregor, James P., 1996.: Constitutional Factors in Politics Post-communist Central and Eastern Europe, *Communist and Post-Communist Studies* (29), 2:147-166

Merkel, Wolfgang — Sandschneider, Eberhard — Segert, Dieter (ur.), 1996.: *Systemwechsel 2. Institutionalisierung der Demokratie*, Leske + Budrich, Opladen

Merkel, Wolfgang, 1996.: Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, u: Merkel/Sandschneider/Segert, 1996.

O'Donnell, Guillermo, 1994.: Delegative Democracy, *Journal of Democracy* (5), 1:55-69

Prittwitz, Volker von, 1994.: *Politikanalyse*, Leske + Budrich, Opladen

Rüb, Friedbert W., 1993.: Šah parlamentu: uloga predsjednika u srednjoeuropskim i istočnoeuropskim tranzicijama, *Politička misao* (30), 4:87-104

Schade, Wulf, 1995.: Zur Verfassungsdiskussion in Polen, *Osteuropa* (45), 7:638-650

Shugart, Matthew S., 1993.: Of President and Parliaments, *East European Constitutional Review* (2), 1:30-32

Slater, Wendy, 1994.: Russia's Plebiscite on a New Constitution, *RFE/RL Research Report* (3), 3:1-7

Stein, Jonathan — Orenstein, Mitchell, 1996.: Dileme izgradnje demokratske države u Slovačkoj, *Politička misao* (33), 2-3:121-151

Stepan, Alfred — Skach, Cindy, 1993.: Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarianism versus Presidentialism, *World Politics* (46), 1:1-22

Thibaut, Bernhard — Skach, Cindy, 1994.: *Parlamentarische oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre*, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg (AP 16)

Tolz, Vera, 1994.: Russia's New Parliament and Yeltsin: Cooperation Prospects, *RFE/RL Research Report* (3), 5:1-6

Verney, Douglas V., 1992.: Parliamentary Government and Presidential Government, u: Lijphart, 1992a.

Westen, Klaus, 1994.: Die Verfassung der Russischen Föderation, *Osteuropa* (44), 9:809-832

Mirjana Kasapović

*PARLIAMENTARISM AND PRESIDENTIALISM
IN EASTERN EUROPE*

Summary

In the first part of the text, the author lists standard theoretical arguments used in the debates about parliamentarism and presidentialism and points up the ways of their contextualisations and instrumentalisations in Eastern Europe as a transitional region of unconsolidated democracies. In the second part she deals with the approaches and difficulties in the classification of empirical constitutional systems in Eastern Europe. In the third part she highlights several sources of real and potential institutional and political conflicts which are caused by certain constitutional designs in some countries.