

Izvorni znanstveni rad  
UDK 328:321.7:342.511

## Šah parlamentu: uloga predsjednika u srednjoevropskim i istočnoevropskim tranzicijama

FRIEDBERT W. RÜB\*

### Sažetak

Većina srednjoevropskih i istočnoevropskih zemalja, poput Poljske, Bugarske, Rumunjske, Hrvatske, Slovenije i Srbije, usvojila je u procesu demokratske tranzicije miješane vladavinske sisteme, koji se obično nazivaju polupredsjedničkim. Na temelju zapadnoevropskog iskustva, nadalje iskustva njemačke Weimarske republike i francuske Pete republike, autor analizira svojstva polupredsjedničkih sistema. Polupredsjednički sistemi nestabilni su zato što dopuštaju previše divergentnih političkih igara, mogu stvoriti opasna politička stanja u uvjetima kohabitacije, teže uvećavanju predsjedničkih ovlasti iznad onih koje su im dane ustavom, a u političkim krizama ne potiču kompromis političkih snaga. Autor zaključuje da su polupredsjednički sistemi nepovoljni za konsolidiranje demokracije.

### Uvod

Tijekom tranzicije iz komunističke vladavine k demokraciji gotovo sve srednjo- i istočnoevropske zemlje ustanovile su demokratske ustave. Svi su ti ustavi zajamčili stanovita temeljna prava i slobode, omogućili demokratske izbore i smjenu vlade, stvorili ustavne sudove koji nadziru ustavnost vladinog djelovanja, institucionalizirali procedure izmjene ustava, i odlučili o različitim tipovima vlade. Demokracije se mogu organizirati na različite načine i općenito ih se razvrstava u predsjedničke ili parlamentarne oblike vlade (Lijphart 1991; Linz 1988). Tvorci ustava u Srednjoj i Istočnoj Evropi stoga su suočeni s tim modelima. No ako pobliže pogledamo ustave razvijene u tim zemljama, vidjet ćemo da nema jednostavnih predsjedničkih sistema vladavine, poput onih u SAD ili nekim latinoameričkim zemljama. Jednostavni parlamentarni sistemi uspostavljeni su samo u manjini zemalja, primjerice u Estoniji, Češkoj i Slovačkoj Republici te u Mađarskoj. Većina ustava stvorila je miješane vladavinske sisteme, koji se obično nazivaju *polupredsjedničkim*. Takvi su se vladavinski sistemi pojavili u Poljskoj, Bugarskoj, Rumunjskoj, Hrvatskoj, Sloveniji

\* Friedbert W. Rüb, docent u Centru za evropsko pravo i politiku (ZERP), Sveučilište u Bremenu.

i Republici Srbiji. U nekim drugim zemljama, poput Litve i Latvije<sup>1</sup>, proces tvorbe ustava još je u punom zamahu.<sup>2</sup>

Prvi koji je označio te vladavinske sisteme kao polupredsjedničke bio je M. Duverger, koji se uglavnom bavio francuskom Petom republikom (Duverger 1980). Još uvijek postoji manjak znanstvene i političke debate o tom posebnom tipu režima (iznimke su: Shugart/Carey 1992; Duverger 1980; Kaltefleiter 1970). U ovom tekstu razmatrat ću uglavnom sljedeća četiri pitanja. Prvo, koja nam ustavna obilježja dopuštaju da neki vladavinski sistem označimo kao polupredsjednički? Drugo, zašto taj posebni tip režima dominira ustavnom scenom u Srednjoj i Istočnoj Evropi? Treće, kakva se politička dinamika tih režima može predvidjeti? I četvrto, koje su posljedice tih režima za stabilizaciju novih demokracija i stvaranje stranačkih sistema u Srednjoj i Istočnoj Evropi? Potonju ću točku razmatrati s povremenim pogledima na razvoj Weimarske republike u Njemačkoj između 1919. i 1933. Weimarski ustav iz 1918. bio je uopće prvi ustav koji je uspostavio polupredsjedničku vladu i koji - dugoročno gledajući - nije uspio stabilizirati novu demokraciju, nego je, naprotiv, zapravo doveo do sloma demokratskoga političkog poretka 1933.

## 1. Ustavna struktura polupredsjedničkih vlada

Široko prihvaćeni kriterij za razlikovanje parlamentarnih od predsjedničkih modela demokracije predstavljaju tri osnovne tvrdnje. Prvo, u parlamentarnim sistemima šef vlade i kabineta ovisi o povjerenju legislative i može biti smijenjen na temelju glasanja o povjerenju. Naprotiv, u predsjedničkim sistemima šef vlade djeluje unutar fiksnog mandatnog razdoblja i ne može biti prisiljen da se povuče. Drugo, predsjednik se izravno bira na općim izborima, dok parlamentarnu vladu selekcionira legislativa nakon izbora. Treće, parlamentarni sistemi imaju kolektivnu vladu, dok predsjednički sistem vlada posredstvom ne-kolegijske egzekutive utjelovljene u jednoj osobi (Linz 1988; Lijphart 1992b).

Pojam i model polupredsjedničke vlade rijetko je sustavno primjenjivan u komparativnoj političkoj znanosti (iznimke: Shugart/Carey 1992; Kaltefleiter 1970). Pojam je gotovo isključivo imao značajniju ulogu samo u raspravi o ustavnom ustrojstvu francuske Pete republike (Lovecy 1992). Politička se znanost općenito ograničavala na dva tipa demokratskoga vladavinskog sistema, na američki tip predsjedničke demokracije i na tip parlamentarne vlade kontinentalnih evropskih država, te je sve miješane oblike povezivala bilo s jednim bilo s drugim tipom (cf., primjerice, Verney 1992; Linz 1988; von Beyme 1970; Blondel 1990).

Ustavna su obilježja polupredsjedničkih vlada sljedeća: (a) *dvojna egzekutiva*, koja se sastoji od egzekutivnog predsjednika te premijera/vlade, gdje predsjednik

<sup>1</sup> Nakon parlamentarnih izbora 5. i 6. lipnja 1993, latvijski parlament, Saeima, u kolovozu 1993. ponovo je uspostavio ustav Republike Latvije iz 1922.

<sup>2</sup> U svojim bilješkama ograničit ću se na prethodno spomenute zemlje. Termin "Srednja i Istočna Evropa" obuhvaća samo te zemlje, ali iz pragmatičnih razloga, a ne iz geografskih ili političkih.

mora biti izabran na općim izborima za fiksno mandatno razdoblje, a vlada mora ovisiti o stalnom povjerenju parlamenta, tako da se (b) pojavljuje problem *dvojne legitimnosti* egzekutive, i (c) predsjednik ne obavlja samo reprezentativne ili simboličke državne funkcije nego posjeduje stanovite konkurentne *legislativne ovlasti* koje su zacrtane ustavom (Duverger 1980: 166).

Prvi kriterij, *bipolarna egzekutiva*, dovodi do protuteže parlamentu/vladi. Predsjednik može djelovati nezavisno o povjerenju parlamenta, njegovo je djelovanje vezano uz fiksno mandatno razdoblje, koje je često duže i/ili se ne podudara s mandatnim razdobljem parlamenta, a za vrijeme mandata nije nikome politički odgovoran (Lijphart 1992b: 11-13; Linz 1988: 6-13; Linz 1992a: 119-124; Shugart/Carey 1992: 18-23). Taj drugi, predsjednički stup egzekutive stabilniji je i time je ozbiljna protuteža premijeru i njegovu kabinetu, koji ovise o povjerenju u parlamentu.

Stabilnost egzekutive, koja ovisi o povjerenju parlamenta, mora se stalno politički reproducirati, te se ne može automatski pretpostaviti da će opstati u cijelome parlamentarnom mandatnom razdoblju. Međutim, politička stabilnost vlade krajnje je nužan preduvjet upravo u uvjetima koji postoje u Istočnoj Evropi, koja prolazi kroz tranzicijsku fazu i gdje se još nisu formirali stabilni i čvrsti stranački sistemi (Agh 1992; Kitschelt 1992). Ta stabilnost ovisi, prvo, o ustavnom ustrojstvu koje utvrđuje je li ili nije, primjerice, moguće smijeniti vladu jednostavnim ili konstruktivnim glasanjem o nepovjerenju, te je li za potonje dovoljna apsolutna ili obična parlamentarna većina. Drugo, ona ovisi o izbornom sistemu, koji bitno utječe na mogućnost formiranja stabilnih vlada. Dok je cilj razmjernog predstavnštva da postigne istinski odraz svih društvenih snaga u parlamentu, što znači da vladu najčešće formiraju koalicije, izravni je cilj većinskog načela mogućnost postizanja stabilnih vlada (Nohlen 1984; Duverger 1984). Treće, ona ovisi o tome ima li predsjednik bilo kakav utjecaj na formiranje vlade i - u posebnim slučajevima - može li smijeniti ministre ili cijelu vladu. U takvom slučaju nema ustavno jasno definiranog autoriteta koji održava vladu na vlasti, a time je predodređen permanentni sukob između parlamenta i predsjednika. Potonji slučaj predstavlja poseban oblik polupredsjedničke vlade, koji je nazvan "predsjedničkim parlamentarizmom" (Shugart/Carey 1992: 24-25).<sup>3</sup>

Tu bipolarnost egzekutive nadopunjuje *dvojna legitimacija*. Svaki od stupova Janusu slične egzekutive legitimira se na drukčiji način. Konkurirajuća legitimnost između legislativne skupštine i egzekutivnog predsjednika, koja je tipična za predsjednički sistem, reproducira se u polu-prezidencijalizmu kroz konkurentsku legitimaciju *unutar* same egzekutive. To je posljedica, s jedne strane, općih izbora za predsjednika, a s druge strane parlamentarne *selekcije* egzekutive.<sup>4</sup> Općim izborima za predsjednika birači izravno određuju tko je šef egzekutive, dok je

<sup>3</sup> Shugart/Carey smatraju da postoji fundamentalna razlika između polupredsjedničkih vladavinskih sistema, koje nazivaju "premijerskim prezidencijalizmom" (1992: 23-24), i "predsjedničkog parlamentarizma" (1992: 24-25), dok ću ja potonji označiti kao poseban oblik prvoga. Ustavi Weimarske republike i danas Hrvatske prototipovi su potonjeg ustavnog ustrojstva.

<sup>4</sup> Selekcija uključuje kako pravi izbor vlade od strane parlamenta, tako i selekciju vlade kao rezultat pregovora unutar parlamentarne koalicije.

parlamentarna selekcija egzekutive rezultat političkog pregovaranja nakon izbora i prolazi trostupanjski proces (birač-parlament-vlada) (Duverger 1984: 32).

Sve dok se parlamentarni i predsjednički izbori podudaraju, ta ustavna konstrukcija nije problematična; no ako su različiti, konstrukcija dvojne legitimacije postaje ozbiljnim političkim problemom. Tad se postavlja pitanje kojoj legitimaciji, onoj na općim izborima ili parlamentarnoj, treba pridati veću vrijednost i stoga dati prednost u određenim okolnostima (Linz 1992a: 120). Čak i ta razmišljanja i pripadne političke diskusije štete legitimnosti i stabilnosti političkih sistema.

*Legislativne ovlasti* ne pripadaju nužno među najvažnije političke odgovornosti koje izvorno omogućuju predsjedniku da djeluje kao protuteža vladi. To, primjerice, mogu biti ustavne ovlasti koje se odnose na formiranje vlade, poput nominacije nekih ministara u određenim resorima, uz ovlasti da se nominira predsjednik vlade. To također može biti pravo veta ili druge autonomne mogućnosti utjecaja na zakonodavnu djelatnost parlamenta, poput mogućnosti iznošenja zakona pred ustavni sud, kao i druge ovlasti poput raspisivanja referenduma, čime se autonomno proizvode političke ili ustavne norme u situacijama kad su na djelu središnji politički sukobi. Pravo predsjednika da pod određenim uvjetima raspusti parlament tipično je za polupredsjedničke vlade. Predsjednik obično ne posjeduje sve te legislativne ovlasti zajedno, nego pojedinačno. U različitim političkim sistemima te ovlasti jako se razlikuju (cf. pregled u Loewenstein 1969 [1949]; Duverger 1980: 167-177; Shugart/Carey 1992: 23-24, 131-147; Kaltefleiter 1970: 152-197; Hartmann/Kempf 1989: 50-109). Predsjednici koje je izabrao parlament također mogu imati značajnu političku moć i tvoriti nezavisno egzekutivno i legislativno političko središte. Vladavinski sistem te vrste predstavlja poseban slučaj parlamentarnih vlada, budući da ne udovoljava kriteriju općih izbora za predsjednika.

## 2. Polupredsjedničke vlade i logika diobe vlasti

U ovom dijelu svog članka želim izložiti argument da su polupredsjedničke vlade često prijelazne i privremene. Prijelazne zato što omogućuju mirno oslobađanje od autoritarnih/totalitarnih političkih sistema, reproducirajući logiku diobe vlasti na ustavnoj razini. Prolazne zato što često traju samo kratko razdoblje. Samo stanoviti povoljni uvjeti omogućuju im da traju desetljećima.

*Prijelazni karakter* polupredsjedničkih vlada očituje se u tome što se one često pojavljuju u vremenima duboke krize političkih institucija. U Njemačkoj je prva polupredsjednička vlada ustrojena nakon sloma monarhijske države i tranzicije k demokraciji. Snažni i kasnije na općim izborima izabrani predsjednik u ustavu francuske Pete republike institucionaliziran je da bi izgradio predsjedničku egzekutivu sposobnu da vlada zemljom suočenom s kroničnom nesposobnošću političkih stranaka da stvore stabilne i održive vlade (Wright 1983). Godine 1976. u Portugalu je revolucionarni Pokret oružanih snaga dijelio vlast s političkim strankama. Vlada se zasnivala na povjerenju političkih stranaka u skupštini te, istovremeno, na povjerenju predsjednika. Predsjednik je biran na općim izborima i raspolagao je širokim političkim ovlastima. Morao je biti član Vijeća revolucije, pomoću kojeg je vojska institucionalizirala djelotvoran nadzorni organ nad predsjedničkom funkcijom i time održavala svoj politički utjecaj (Maxwell 1986: 132-133; Shugart/Carey 1992: 63-65).

Kao što je spomenuto u slučaju Portugala, polupredsjedničke vlade stvaraju mogućnost diobe vlasti između starih autoritarnih/totalitarnih elita i nastajućih novih političkih snaga. Ustavno ustrojstvo polupredsjedničkih vlada omogućuje implicitne ili eksplicitne ustavne ugovore koji funkcioniraju u suglasnosti s logikom diobe vlasti (Lijphart 1992a: 208-210). Snažni predsjednici izabrani na općim izborima u parlamentarnim sistemima utjelovljuju načelo ustavne dvojnosti: dvojnosti egzekutive, dvojnosti legitimacije dvaju stupova egzekutive (legitimacije na temelju općih izbora nasuprot neizravnoj), dvojnosti izbornih pravila (većinskog načela nasuprot ekstremnom ili umjerenom razmjernom načelu), dvojnosti izbornih ciklusa i dvojnosti legislativnih kompetencija. Stoga političke snage mogu dijeliti vlast čuvajući svoj uzajamni vlastiti interes: svaka strana raspolaže institucionalnim okvirom kroz koji se nada da će zadovoljiti svoje respektivne interese. Istovremeno, u demokracijama su te institucije sposobne proizvoditi kontingentne političke ishode i stoga nadživjeti političke snage koje su ih uspostavile. Obrasci polupredsjedničkih vlada tvore omiljeni ustavni model koji se koristi za tranzicijske konstelacije.

Opći je uvjet političkih ugovora situacija “ (...) u kojoj su sukobljene ili konkurentske grupe međuovisne na taj način da ne mogu djelovati jedne bez drugih, niti mogu jednostrano jedne drugima nametati rješenja kojima su naklonjene ako žele zadovoljiti svoje respektivne različite interese.” (O'Donnell/Schmitter 1986: 38). Pregovaranjem postignuti ugovor o demokratskom otvaranju političkog sistema može u biti imati dva oblika na institucionalnoj razini. Ti oblici su krajnosti koje pokrivaju raspon mogućih rješenja. Ugovor slijedi (a) političku logiku diobe vlasti između uzajamno ovisnih aktera. On funkcionira samo kad su političke i ustavne strukture rezultat ugovora koji je postignut istinskim pregovaranjem (Lijphart 1992a: 213). Budući da će svaka politička snaga izabrati poseban institucionalni oblik koji najbolje štiti njezine interese, to dovodi do *kombinacije* različitih ili sukobljenih institucionalnih oblika. Ili pak (b) dolazi do *konvergenije*<sup>5</sup>, a time i do zalaganja za isti institucionalni oblik u kojem svaka od različitih normi i svaki od interesa političkih protivnika može doći do izražaja.

Tipičan primjer konvergenije interesa bilo je usvajanje razmjernog predstavnštva u bivšoj CSFR. Nakon kolapsa komunističke vlasti, komunisti su u razmjernom predstavnštvu vidjeli jedinu šansu da sebi osiguraju stanovitu ulogu u parlamentarnoj sferi, dok je opozicija u njemu vidjela mogućnost da se mnoštvo različitih grupa “civilnog društva” reflektira u parlamentu (Rüb 1993: 12-13).

Tipičan primjer logike diobe vlasti može se naći u dva parlamentarna doma, od kojih je jedan uspostavljen slobodnim izborima, dok u drugom dominiraju stare elite ili vladari, kao rezultat izravnog ugovora, restriktivne izborne procedure

<sup>5</sup> Stein Rokkan razvio je tu tezu koristeći primjer prihvatanja sistema razmjernog predstavnštva u velikoj većini evropskih zemalja krajem prošlog stoljeća. To je rezultat “... konvergenije pritiska odozdo i odozgo. Radnička klasa u usponu htjela je smanjiti prag predstavnštva kako bi joj bio omogućen pristup u legislativna tijela, a najugroženije stare etablirane stranke zahtijevale su razmjerno predstavnštvo kako bi zaštitile svoju poziciju protiv novih valova birača mobiliziranih općim pravom glasa.” (Rokkan 1970: 157). Iako Rokkanova hipoteza ne može pretendirati na opće važenje, nedvojbeno ima veliku heurističku vrijednost (vidi Lijphart 1992a: 209).

ili prekomjerne predstavljenosti određenih segmenata izbornog tijela, od kojih je većina tradicionalno konzervativna (Lijphart 1992a: 209). Još jedan primjer bio bi ustav u kojem je snažan izravno izabrani predsjednik, kojem su dane određene egzekutivne ovlasti, sučeljen s premijerom i njegovim kabinetom koje bira parlament i koji ovise o njegovu povjerenju, formirajući na taj način polupredsjedničku vladu.

Polupredsjedničke vlade mogu se, prvo, pojaviti kao rezultat "dogovorenih revolucija" (Bruszt 1991) samo ako su (a) politički akteri međuovisni, a među njima postoje uravnoteženi i jednaki odnosi moći, u kojima nijedan akter ne može jednostrano nametnuti svoje norme i interese na štetu drugih; (b) ako stara vladajuća autoritarna ili totalitarna elita smatra da su njezine norme i interesi najbolje zaštićeni kroz predsjednika izabranog na općim izborima i opskrbljenog širokim egzekutivnim ovlastima za djelovanje (i ako ta elita po mogućnosti ima kandidata s dobrim izbornim izgledima); (c) ako demokratska opozicija smatra da su njezine norme i interesi najbolje zaštićeni u skupštini koja predstavlja interese cijelog stanovništva, te u vladi koja ovisi o njezinu povjerenju; i (d) ako je ustavna arhitektura rezultat istinski dogovorenog kompromisa između političkih snaga koje su u igri. Podjela vlasti na djelu je utoliko što svaki akter može progurati institucionalni okvir koji odgovara njegovim normama i interesima, a svaka strana u sukobu ima na raspolaganju potencijalnu egzekutivu. Oni očekuju da će kroz nju ostvariti svoje interese i ideje legitimirane posredstvom demokratskih izbora. Takva je situacija nedvojbeno bila na djelu u Bugarskoj i Poljskoj, gdje su u potonjem slučaju pregovori za okruglim stolom doveli do drugog doma, Senata.

Drugo, polupredsjedničke vlade mogu nastati kao rezultat *implicitne diobe vlasti* između starih elita i novih demokratskih snaga. Ako zemlje nemaju vlastita demokratskog ustava, okrenut će se rješenjima pronađenim u sličnim povijesnim situacijama, za koja se čini da se mogu uspješno nositi s postojećim problemima i koja, povrh toga, funkcioniraju kao "žarišna točka" (Schelling 1963: 54-58; 111-113). Umjesto da istinskim pregovorima sklapaju ugovor, stare elite i nove snage uspostavljaju ugovor na *kognitivnoj razini*. One konvergiraju i obično se okreću stranim modelima koji odražavaju prijelazno stanje i svakoj od konkurirajućih političkih snaga jamče stanovit prostor za političko djelovanje. To je osobito bio slučaj s ustavnim modelom francuske Pete republike, kojem su se ustavotvorci često okretali (Wyrzykowski 1992). Općenito, u srednjoevropskim i istočnoevropskim tranzicijama postojala su tri temeljna ustavna izbora, gdje je polupredsjednička vlada bila *glavna alternativa* koja je nadilazila dihotomiju parlamentarne nasuprot predsjedničkoj vladi.

Polupredsjedničke vlade često su prijelazne. Kao što jasno pokazuje slučaj Portugala, ustavno je ustrojstvo promijenjeno u skladu s promjenom političkih sila. Godine 1982. političke su stranke ograničile predsjedničke ovlasti, osobito ovlast da smjenjuje kabinete i ministre, kao i ovlast da raspušta parlament (Shugart/Carey 1992: 64-65). Snažni predsjednik pretvorio se u pukog simboličkog šefa države. Druge polupredsjedničke vlade, poput njemačke vlade u Weimarskoj republici, bile su nesposobne da se nose s dubokom krizom. Tako je nakon petnaest godina Weimar zamijenjen totalitarno-fašističkom diktaturom (Lepsius 1978). Neke druge polupredsjedničke vlade bile su sposobne da duže opstanu, poput onih u Francuskoj, Finskoj, Austriji i nekim drugim zemljama. Pitanje na koje valja odgovoriti glasi: postoje li okolnosti koje ih čine trajnima i

omogućuju stabilizaciju demokracije? Ako postoje, mogu li se te okolnosti identificirati?

### 3. Politička dinamika polupredsjedničkih vlada

Kao i kod drugih klasifikacija, pojam polu-prezidencijalizma arbitrarna je konstrukcija. On omogućuje klasifikaciju vladavinskih sistema koristeći neke kriterije na ustavnoj razini. Ali njegov je glavni cilj analiza političke snage respektivnih aktera u trojstvu predsjednik, vlada i parlament. Respektivna snaga predsjednika i vlada ovisi uglavnom o kvaliteti drugih demokratskih institucija, prije svega parlamenta. Predsjednikova snaga ovisi, prvo, o sastavu parlamenta; drugo, o njegovu odnosu prema parlamentarnoj većini; i treće, o demokratskoj kulturi zemalja koje se uspoređuju (Duverger 1980: 166, 177-185; Kaltefleiter 1970). Parlamentarni sastav uvelike ovisi o izbornom sistemu koji se koristi u bilo kojoj zemlji. Stoga je od presudne važnosti da se razmotri odnos između izbornog sistema, sastava parlamenta i trajnosti vlada koje nastaju i ovisе o parlamentarnom povjerenju.

U odnosu između predsjednika i parlamentarne većine, tj. varijable koja uvelike određuje konkretni oblik i razvoj predsjednika u polupredsjedničkim vladama, najvažnije konstelacije mogu se hipotetski opisati na sljedeći način (usp. Tablica 1):

Tablica 1: VARIJACIJE POLUPREDSJEDNIČKIH SISTEMA U OVISNOSTI O PARLAMENTARNOJ VEĆINI

Parlament	Predsjednik		
	Politički voda većine	U opoziciji prema većini	Neutralan prema većini
Apsolutna ili velika većina	1 V	2 P	3 R/N
Uravnotežena većinska koalicija	4 N/R	5 P	6 R/N
Bez većine ili promjenljiva većina	7 -	8 -	9 V

V = vladar

N = nadzornik

R = reprezentativna figura

P = protivnik

(1) Ako predsjednik ima jasnu i stabilnu većinu u parlamentu i ako je istovremeno politički vođa te većine, onda se sve središnje političke institucije "svrstavaju u liniju" i predsjednik države dominira cjelokupnim političkim procesom, kao što je, primjerice, de Gaulle to činio na početku francuske Pete republike: predsjednik postaje vladar (polje 1), a parlamentarna većina mora ga podupirati. Parlament i vlada postaju puki podupiratelji predsjedničkog djelovanja. Ako je neutralan prema parlamentarnoj većini, onda će se njegova uloga ograničiti na reprezentativne i simboličke funkcije (polje 3); predsjednik tada često djeluje ispod svoga ustavnog potencijala kao *reprezentativna figura*. U potonjem slučaju sistem vlade funkcionira u praksi poput parlamentarnoga. Važno je zamijetiti da predsjednik može imati daleko više ovlasti sličnih onima koje posjeduje predsjednik u predsjedničkom sistemu, zato što mu dinamika poluprezidencijalizma omogućuje da aktivira više ovlasti od one koju mu daje ustav.

(2) Ako je predsjednik suočen s uravnoteženom većinskom koalicijom, onda će vlada voditi brigu o koaliciji u parlamentu jer je o njoj ovisna, i djelovati će politički neovisno o predsjedniku kako bi stvorila nužno parlamentarno povjerenje. Predsjednik će nadzirati vladu isključivo unutar ustavnog okvira (nadzornik), ili će samo obavljati reprezentativnu funkciju (polje 4). Ako je predsjednik neutralan ili ravnodušan prema većinskoj koaliciji, onda će djelovati ispod svojih ovlasti i izvršavat će primarno simboličke funkcije (polje 6).

(3) Ako se predsjednik sa svojim političkim programom koji želi progurati sučeljava s parlamentarnom većinom ili većinskom koalicijom, ako sam ima snažnu manjinu u parlamentu te je istovremeno vođa te snažne manjine, onda dolazi do *kohabitacije*: razvija se sukob između predsjednika, koji je legitimiran općim izborima, i vlade koja ovisi o povjerenju parlamenta, te on postaje *protivnik* (polja 2 i 5). To se, primjerice, dogodilo u Francuskoj između 1986. i 1988., kad su socijalist predsjednik Mitterrand i premijer Chirac bili prinuđeni dijeliti političku vlast. Kohabitacija je igra koja se može igrati samo u polupredsjedničkim sistemima.

(4) Ako u parlamentu nema većine, ili ako je ona fragilna ili se stalno mijenja, može doći do situacije opasne za demokratski razvoj: parlamentarna fragilnost uzrokuje dramatično povećanje predsjednikovih ovlasti - upravo u teškim uvjetima ekonomske, socijalne i političke transformacije. Potencijal za djelotvornu egzekutivu samo se na taj način može stvoriti, pa će gubitak vladinog i parlamentarnog autoriteta rezultirati činjenicom da predsjednik, koji utjelovljuje jedinstvo naroda i nacije, koristi sve svoje ovlasti. Štoviše, ukoliko je to moguće, on će ih proširiti da bi spriječio socijalne i dezintegrativne sukobe u društvu. On će nastojati postaviti vlade po svome izboru - slične "predsjedničkim" kabinetima ("Präsidiakabinette") u Weimarskoj republici - kako bi zajamčio nacionalnu integraciju i sposobnost egzekutive da funkcionira neovisno o parlamentu. Ako povrh toga predsjednik posjeduje izvanredne ovlasti, on će ih koristiti kad to bude potrebno ili će ih zahtijevati od parlamenta kad to bude primjereno (polje 9).

Ako se prihvati da su hipotetski formulirane pretpostavke plauzibilne, onda su dvije vrste uvjeta posebno kritične za retrogradan razvoj demokratskih polupredsjedničkih vlada u autoritarne predsjedničke režime: (i) Kada postoji jasna i snažna parlamentarna većina, vlada koju ona formira, i predsjednik koji predvodi tu parlamentarnu većinu. Tada nema institucije koja bi mogla ograničiti



njihovo djelovanje niti stvoriti stanovitu protutežu. To znači da će ustavni sudovi<sup>6</sup>, koji nadgledaju ustavnost egzekutive i legislative, dobiti središnju važnost. Ako je, međutim, ta politička konstelacija u poziciji da mijenja sam ustav ili - kao što predviđaju poljski i rumunjski ustav - ako može poništiti odluke ustavnog suda dvotrećinskom većinom, onda ona određuje razvoj političkog sistema. Takvi su uvjeti u zemljama Srednje i Istočne Evrope prilično nevjerovatni. Ako pak (ii) nema stabilnih parlamentarnih većina, nego postoje samo nestabilne i promjenljive, i ako vlade također postanu nestabilne kao rezultat jednostavnog glasanja o nepovjerenju, uslijed čega se mora vladati s manjinskim kabinetima ili s promjenljivim većinama, onda je to predsjednikov čas. Ta se situacija čini vjerojatnijom u Istočnoj i Srednjoj Evropi s obzirom na činjenicu da se stranački sistemi tek sad formiraju i stabiliziraju.

Osim toga, pojavljuje se problem koji, iako je o njemu podrobno raspravljano prije svega u pogledu predsjedničkih sistema, svakako u manjoj mjeri vrijedi i za polupredsjedničke sisteme: "Prezidencijalizam je neminovno problematičan zato što funkcioniра u skladu s pravilom 'pobjednik uzima sve' ('winner-takes-all') - što je konstelacija koja tendencijski pretvara demokratsku politiku u igru nulte sume, sa svim potencijalom za sukob koji takve igre predviđaju." (Linz 1992a: 123). Poticaji za formiranje političkih koalicija radi rješavanja općih društvenih problema opadaju na razinu da se političke snage koncentriraju na predsjednika kako bi nametnule svoje interese. "Pristup osobi na vlasti" (Schmitt 1958 [1947]) postaje najvažniji činilac u političkom procesu. Na isti način ustavne i institucionalne odredbe o zaštiti političkih, društvenih i/ili etničkih manjina često opadaju.

U politički i/ili etnički podijeljenim društvima vrlo je vjerojatno da će se ti sukobi produbiti većinskim izborom predsjednika. Ako se politički proces koncentrira na predsjednički stup vladavinskog sistema, integracija društva može se drastično promijeniti. Sve dok još nisu uobličeni ekonomska osnovica i društveno diferenciranje za stabilnu tvorbu i agregaciju interesa, nove političke elite *projiciraju* na društvo svoje vizije, umjesto da *predstavljaju* različite interese "civilnog društva" (Staniszki 1991: 216).

Projekcija interesa povećava opasnost krive interpretacije i širom otvara vrata političkoj manipulaciji. Ako nema formiranih interesnih struktura, onda mobilizacija masa može uspjeti samo u nacionalističkoj ili fundamentalističkoj dimenziji (Staniszki 1991: 216-217). Ako predsjednik, a ne političke stranke koje sjede u parlamentu, dominira političkim procesom, onda se osnažuje integracija kroz zajedničke vrijednosti, povijesne tradicije i kulturne identitete, koja uvijek isključuje umjesto da uključuje. U ekstremnom slučaju može dovesti do potpunog obrata integracije u društvu s razine rješavanja problema i integriranja političkih i/ili ustavnih institucija, na razinu kulturnog identiteta.

Rezimirajući, možemo reći da polupredsjednička vlada najbolje funkcioniра i održava uravnotežen odnos između predsjednika, vlade i parlamenta ako su stranke u stanju dominirati političkim procesom u parlamentu i održavati vlade na vlasti. Većinski ili većinski orijentirani izborni sistemi povoljniji su za to nego

<sup>6</sup> Za pregled formiranja, funkcija, organizacije i uloge istočnoevropskih ustavnih sudova vidi Brunner 1992; Schwartz 1992; Rüb 1993: 37-49.

čisto ili slabo restriktivno razmjerno predstavništvo. Ako vođa parlamentarne većine preuzme dužnost premijera i time suzi predsjednički prostor za političko djelovanje, ili ako pokuša preuzeti predsjedničku dužnost a da je istovremeno neosporni vođa parlamentarne većine suočene sa snažnom manjinom, onda su polupredsjedničke vlade uravnotežene. Općenito govoreći, polupredsjedničke vlade najbolje funkcioniraju i ostaju stabilne ako političke stranke predstavljaju jasno definirane interese, ako su sposobne stvoriti trajne većine u parlamentu, i ako dopuštaju vladama da razrade vlastiti plan djelovanja, a ujedno ih nadziru. Parlament dominira političkim krajolikom i predsjednikov će odnos prema vladi/parlamentu biti isključivo ustavan. On će biti nadzornik, ili katkad reprezentativna figura.

#### 4. Posljedice polupredsjedničkih vlada: Problem stabilizacije novih demokracija i uloga stranačkih sistema

U završnim bih napomenama htio usporediti prethodne rezultate s njemačkim iskustvom u pogledu ustava Weimarske republike iz 1918. Tražeći vanjske modele, tvorcima novih ustava okreću se ustavnom modelu polu-prezidencijalizma i uglavnom iskustvu francuske Pete republike. No možda bi bilo korisno da se suoče s političkom sudbinom Weimarske republike koja je imala prvi ustav na svijetu koji je predvidio polupredsjedničku vladu i koji je bio nesposoban stabilizirati demokratske institucije, što je konačno dovelo do sloma demokratskog režima 1933.<sup>7</sup>

Kao što je slučaj sa svakom političkom institucijom, ustav implicitno ili eksplicitno utjelovljuje neko akumulirano znanje u pogledu specifične povijesne, političke ili društvene situacije i institucionalni okvir primjeren za rješenje samog tog problema, stvoren da bi se mogao s njime nositi. Očito je to bio slučaj u weimarskoj Nacionalnoj skupštini, koja je trebala stvoriti weimarski ustav i o njemu odlučiti. Prvi je nacrt napisao pravni i politički teoretičar Hugo Preuss, na kojeg su duboko utjecali spisi sociologa Maxa Webera i Roberta Redsloba.<sup>8</sup> Prema tvorcima ustava, snažni predsjednik u parlamentarnom sistemu trebao je ispuniti tri temeljne funkcije. (i) Očekivalo se da će predstavljati identitet nacije kroz svoj "prirodni autoritet", što proizlazi iz činjenice da je izabran na općim izborima i pretendira na višu legitimnost nego Reichskanzler sa svojom neizravnom legitimnošću kroz parlament. K tome, trebao je biti "pouvoir neutre" i uspostavljen iznad hirova političkih stranaka. (ii) Kao kompenzaciju za očekivanu disfunkcionalnost unutar parlamenta koji proizlazi iz razmjernog izbornog sistema i nestrukturiranog stranačkog sistema, predsjednik je trebao imati instrumente za razradu vlastitog političkog djelovanja. Trebao je biti sposoban da, bude li to nužno, djeluje protiv političkih stranaka. U parlamentarnom sistemu ti su instrumenti trebali uključivati obje njegove ovlasti da postavlja i smjenjuje vladu i da raspusti parlament. Osim toga, znameniti

<sup>7</sup> Postoji golemo literaturu o slomu Weimarske republike. Samo kao nekoliko općih referenci za dalju informaciju vidi Bracher 1978 (1955), Bracher 1970, Lepsius 1978.

<sup>8</sup> Najvažniji su spisi Weber 1968, Redslob 1912; kao rezime diskusije vidi Kaltefleiter 1970: 130-145.

Članak 48 Weimarskog ustava dao mu je široke izvanredne ovlasti unutar kojih je mogao "ponovo uspostaviti poredak" u određenim okolnostima. U bitnim zakonodavnim i ustavnim predmetima mogao je raspisati vlastiti referendum i ignorirati parlament. (iii) Dužnost predsjednika izabranog na općim izborima trebala je potaknuti stvaranje političkog vodstva za koje se nije moglo očekivati da će se razviti unutar političkih stranaka i parlamenta. Tvorcima ustava očekivali su da će za predsjednika biti izabrane samo one političke vođe koje budu u stanju dobiti podršku neovisno o podjelama među tradicionalnim strankama (vidi Weber 1968, Redslob 1912, Kaltefleiter 1970: 130-145).

Kao posljedica toga, ustav je dao predsjedniku ovlasti da imenuje i smjenjuje kancelara, a u dogovoru s njim imenovao je i kabinet. Istovremeno, cijela se vlada mogla smijeniti običnim glasanjem o nepovjerenju. Što je još važnije, predsjednik je imao široko pravo da raspusti parlament, jedino i vrlo slabo ograničenje bilo je da predsjednik to nije smio učiniti više od jedanput iz istog razloga.

Weimarski slučaj jasno pokazuje ovisnost predsjednika o djelotvornom funkcioniranju drugih institucija u demokratskom političkom sistemu. I doista, što je parlament bio više paraliziran zbog nespremnosti na kompromis i na izgradnju koalicija, to je više sam predsjednik morao preuzimati političku vlast i sam vladati. Stranke nisu imale institucionaliziranih poticaja na kompromis i na formuliranje vlastite strategije političkog djelovanja. Ustavni okvir nije ih prisiljavao da grade koalicije putem rasprave i pregovora. Naprotiv, imale su institucionalne poticaje da proizvoljno odustaju od političke odgovornosti da vladaju zemljom i prepuste je predsjedniku. Očekivana ravnoteža između predsjednika, parlamenta i vlade - koja bi stabilizirala demokratske institucije i stalno stvarala centar vlasti sposoban da politički vlada zemljom - slomila se. Sva je vlast prešla na predsjednički stup vlasti, a parlament je ostao sam. Kao posljedica toga, odlučnim i legitimnim mehanizmom za preradu interesa i ideja nije bio pristup *neosobnim pravilima*, nego pristup *osobnom vladaru*.

Rezimirajući, možemo reći da njemačko iskustvo pruža nekoliko tmurnih pouka o svojstvima polupredsjedničke vlade. Predsjednik nije bio u stanju izvršavati funkcije koje su se od njega očekivale.

(i) Predsjednici nisu imuni na interese i hirove politike. U slučaju Weimarske republike predsjednik Hindenburg je osobito bio nesposoban da djeluje kao "pouvoir neutre" i, umjesto toga, bio je pod velikim utjecajem konzervativnih agraraca i antidemokratskih snaga, spriječio je pristup sindikata i radničkog pokreta vladi i razorio je nacionalni konsenzus koji je uspostavio Weimarski ustav. Naposljetku, svojevlasno je prenio vlast na Adolfa Hitlera, imenujući ga za *Reichskanzlera* 30. siječnja 1933.

(ii) Samo pod određenim okolnostima predsjednici su u stanju razraditi vlastitu strategiju političkog djelovanja i kompenzirati disfunkcionalnost parlamenta. Djelovanje protiv parlamenta moguće je samo kad predsjednik ima jaku manjinsku podršku u parlamentu. Ako nje nema, pojavljuju se dva glavna problema. (a) Iako je potkraj Weimarske republike dramatično poraslo vladanje putem predsjedničkih uredbi, a broj parlamentarnih zakona se smanjio, predsjednik nije bio (i obično nije) u stanju razraditi svakodnevno zakonodavstvo i sve politike koje su nužne da se vlada zemljom u razdoblju sve dublje političke, društvene i ekonomske krize. (b) Vlada koju je imenovao predsjednik i koja

ima samo njegovo povjerenje ne može razraditi strategiju političkog djelovanja protiv permanentno neprijateljskog parlamenta. Takozvani "predsjednički" kabineti ("Präsidiakabinette"), koji su imali samo povjerenje predsjednika, a ne i parlamenta, morali su vladati uglavnom putem predsjedničkih uredbi.<sup>9</sup> Nastala je situacija slična onoj koja se javlja u opasnom patu između predsjednika i legislative u predsjedničkim sistemima. Dok u predsjedničkim sistemima ne postoje institucionalni mehanizmi za razrješenje tog pata, u polupredsjedničkim sistemima predsjednik je često u stanju raspustiti parlament i raspisati izbore. U francuskoj Petoj republici predsjednik uvijek može sam raspustiti parlament. U Weimarskoj republici samo je *Reichspräsident* mogao narediti raspuštanje parlamenta, ali je za to morao dobiti protupotpis *Reichskanzlera*. U Srednjoj i Istočnoj Evropi postoji široki spektar mogućnosti raspuštanja parlamenta. U Poljskoj, primjerice, predsjednik sad može raspustiti parlament samo ako nije sposoban donijeti odluku o državnom proračunu u roku od tri mjeseca. Općenito, što je predsjedniku lakše da raspusti parlament, to će više koristiti tu svoju ovlast da se riješi neprijateljskog parlamenta.

(iii) Institucija predsjednika nije uvijek sposobna riješiti problem političkog vodstva. *Reichspräsident* Hindenburg, izabran 1925. u dobi od 77 godina, imao je u vrijeme svoga ponovnog izbora (1932.) 82 godine i - kako su promatrači zamijetili - sve je ovisilo o tome kako su dobri ili loši bili njegovi politički savjetnici (Kaltfleiter 1970: 158-159). Sve dok je Hindenburg - unatoč svojim monarhističkim i antidemokratskim osjećajima - bio lojalan demokratskom poretku, bio je u stanju djelovati protiv antidemokratskih pokreta. Međutim, on općenito nije bio sposoban razumjeti i korektno analizirati poteškoće početkom 1930-ih godina. Demokratski je poredak uvelike ovisio o demokratskoj korektnosti predsjednika, a on je morao obavljati političke funkcije koje su obično prepuštane parlamentu. I opet je ličnost vladara umjesto neosobnih pravila bila ključni mehanizam stabiliziranja demokracije. Osim toga, raspon političkog djelovanja predsjednika trebao bi biti ustavno precizno definiran kako bi ograničio njegove ovlasti i ne bi ovisio o ličnosti predsjednika.

Ustavi koji uspostavljaju polupredsjedničku vladu razlikuju se u respektivnim pojedinostima. No glavna razlika među njima nije ustavno ustrojstvo, nego raznolikost igara koje omogućuju. Uzmemo li ih sve zajedno, iz zapadnog iskustva, osobito iskustva Weimarske republike, možemo izvesti četiri njihova nedostatka.

(i) Oni dopuštaju daleko više različitih igara nego jednostavni predsjednički ili parlamentarni sistemi. Realnost predsjedničke uloge može se zbivati između dvaju ekstrema.

(a) Jedan ekstrem je pozicija vladara, koju reprezentira de Gaulle za vrijeme svojih predsjedničkih mandata u francuskoj Petoj republici. Njegove su predsjedničke ovlasti bile znatno veće od ovlasti predsjednika u predsjedničkom sistemu i nisu se podudarale s ovlastima koje mu je dao ustav. (b) Drugi ekstrem reprezentira situacija koja je nastala na kraju Weimarske republike. Potpuna

<sup>9</sup> Dok je 1930. 98 zakona izglasano u parlamentu, a predsjedničkih je uredbi bilo 5, situacija se kasnije dramatično promijenila. Godine 1932. parlament je usvojio samo 5 zakona, a predsjedničke su uredbе eksplodirale na čak 66. Broj dana parlamentarnih sjednica smanjio se s 94 u 1930. na 13 u 1932. (Lepsius 1970: 49, tabela 4).

paraliza skupštine prisilila je predsjednika da preuzme monopol odlučivanja bez ikakvih djelotvornih mehanizama demokratske kontrole. Općenito govoreći, što je jača predsjednička većina u parlamentu ili što se više političke stranke u parlamentu uzajamno paraliziraju, to će više predsjednik biti potaknut da djeluje kao središte političkog života.

(ii) Kohabitacija je igra koja se može igrati samo u predsjedničkim vladama. Ta je igra uvijek opasna i znači visoki rizik. Politička asinhronost između predsjednika i kabineta dovodi do opasne paralize unutar egzekutive ako jedan od njenih stupova ne priznaje prava drugoga, a to dovodi do pomanjkanja političke kooperacije. Tada se mogu pojaviti dva temeljna oblika političkog sukoba. Prvo, parlament može odbiti sve predsjednikove političke i legislativne napore, iako se oni zasnivaju na ustavnim ovlastima. To je, iznad svega, slučaj kad je predsjednik "u zapečku", tj. kad ne raspolaže strankom koja mu može dati primjeren broj glasova kako bi dobio na političkoj težini. Drugo, predsjednik odbija sve parlamentarne napore da se formira opozicijska vlada koja mu nije po volji. Tu se kao primjer može uzeti Weimarska republika, a također i Poljska 1990., kad je predsjednik Walesa odbio priznati vladu Olszewskog, koja je imala potporu parlamenta (o tome cf. Winton 1992: 20).

Razmjeri sukoba u fazi kohabitacije ovise o veličini predsjednikovih ustavnih ovlasti, o njegovoj podršci u parlamentu i o političkoj kulturi te zemlje; datum izbora također je važna varijabla. Ako je faza kohabitacije kratka, i ako jedni ili više izbora nude mogućnost nove konstelacije, onda će to ublažiti političke sukobe između predsjednika i premijera (Shugart/Carey 1992: 57). Unutar predsjedničkih sistema obično ne postoje institucionalizirani mehanizmi rješavanja problema što proizlaze iz te asinhronosti, o čemu se uglavnom raspravljalo u vezi s opasnim sukobom između egzekutive i legislativne većine koji je tipičan za predsjedničke sisteme (cf. Lijphart 1992b: 15-18; Linz 1992a: 120). Nasuprot tome, institucionalno rješavanje problema predviđeno je za polupredsjedničke vladavinske sisteme s njihovom dvojno legitimiranom i na dva stupa oslonjenom egzekutivom. Sposobnost ustavnih mehanizama da rješavaju probleme, a također raspon ideoloških, socijalnih i političkih programa političkih stranaka koje se na području egzekutive sučeljavaju u obliku predsjednika i vlade, ovisi o njihovoj eksplicitnosti.

Rezultati te igre ovise o više uvjeta. Prvo, ako ustav predviđa podjelu odgovornosti između predsjednika i vlade, onda je mnogo vjerojatnije da će obje strane koristiti to kao referencu na temelju koje mogu zahtijevati za sebe svoja respektivna područja odgovornosti (Shugart/Carey 1992: 61). Drugo, ako nema nikakvih ustavnih odredbi, kao u Weimaru, Finskoj, ili u nekim istočnoevropskim zemljama poput Hrvatske, kohabitacija postaje opasnija. Oba stupa bipolarne egzekutive zahtijevat će za sebe punu odgovornost za najvažnije politike. Što su heterogeniji ideološki, ekonomski i socijalni programi političkih stranaka, veća je vjerojatnost da će se dvojnost egzekutive okrenuti protiv nje same. Permanentna borba čini se vjerojatnim ishodom takve konstelacije. Treće, ako ustavotvorni proces nije dovršen, kohabitacijski sukob pomiče se na ustavnu razinu. Svaka će institucija pokušati braniti ili proširiti svoje respektivne ovlasti i politički će se interesi manifestirati u ustavu, a ne u političkoj igri unutar određenih ustavnih pravila.

(iii) Kao što jasno pokazuju sva zapadna iskustva, svi su predsjednici u svim polupredsjedničkim vladama u nekom trenutku ignorirali slovo ustava. To nas

podsjeca da ustavi i formalni institucionalni aranžmani imaju ograničen domet u mirnom i redovnom rješavanju političkih sukoba. U Francuskoj je de Gaulle nekoliko puta iskoristio svoj autoritet da bi raspisao referendum, ne obraćajući pažnju na ustavna pravila i zaobilazeći tako opozicijsku skupštinu (Shugart/Carey 1992: 59). U Finskoj je predsjednik Kekkonen (1955-1981) koristio ovlasti koje prekoračuju ustavna ograničenja kako bi formirao vlade bez snažnih stranaka zastupljenih u parlamentu (Shugart/Carey 1992: 62). U weimarskom slučaju Hindenburg je arbitrarno - ali u suglasnosti sa svojim ustavnim ovlastima - smijenio Brüningovu vladu, koju je parlament tolerirao (Kaltefleiter 1970: 165-166). Općenito govoreći, svi su predsjednici nastojali proširiti svoje egzekutivne ovlasti, često prekoračujući ustavna ograničenja.

(iv) U dubokim političkim krizama ustavi polupredsjedničkih vlada nisu prisiljavali političke stranke da pregovaraju i da nastoje postići kompromise. U manjoj ili većoj mjeri, oni uvijek upućuju na predsjednički izlaz iz krize. Sami ustavi ne mogu nametnuti kompromise konkurirajućim političkim snagama, ali mogu zatvoriti vrata i tako ih spriječiti da izbjegavaju političku odgovornost.

Rezimirajući možemo ustvrditi da su ustavi koji predviđaju polupredsjedničke vlade, čini se, nepovoljniji za konsolidiranje demokracije. Oni dopuštaju previše različitih političkih igara i strukturno su nestabilni. No to su zaključci preuzeti iz zapadnih iskustava. Neki istočni Evropljani tvrde da se zapadna iskustva ne podudaraju s osebnostima istočnoevropskih tranzicija. Premalo znam o istočnoevropskim potrebama, a nije ni moja zadaća da dajem savjete na temelju zapadnog iskustva, osobito iskustva što nam pruža primjer Weimara. Ali vjerujem da ipak može biti od pomoći ako se to iskustvo uvaži u istočnoevropskim ustavnim politikama.

## LITERATURA

- Agh, Attila, 1991: *The Parliamentary Way to Democracy: The Case of Hungary*, *Budapest Papers on Democratic Transition*, No. 2, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation, Department of Political Science, Budapest University of Economics
- Agh, Attila, 1992: *The Emerging Party Systems in East Central Europe*, *Budapest Papers on Democratic Transition*, No. 13, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation, Department of Political Science, Budapest University of Economics
- Von Beyme, Klaus: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München: Piper
- Blondel, Jean, 1990: *Comparative Government*, New York etc.: Philip Allan
- Bracher, Karl D., 1978 (1955): *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Königstein/Ts.
- Bracher, Karl D., 1970: *The German Dictatorship*, New York i Washington: Praeger Publishers
- Brunner, Georg, 1992: *Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe*, *Review of Central and East European Law*, Vol. 18, No. 6, 535-553

- Bruszt, Laszlo, 1991: 1989: The Negotiated Revolution in Hungary, u: Andras Bozoki—Andras Köröseny—Georg Schöpflin (eds.), *Post-Communist Transition. Emerging Pluralism in Hungary*, London i New York, 45-59
- Bruszt, Laszlo—Stark, David, 1991: Remaking the Political Field in Hungary: From the Politics of Confrontation to the Politics of Competition, *Journal of International Affairs*, Vol. 45, 201-245
- Cutler, Lloyd—Schwartz, Herman, 1991: Constitutional Reform in Czechoslovakia: E Duobus Unum?, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58, No. 2, 511-553
- Duverger, Maurice, 1980: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, 165-187
- Duverger, Maurice, 1984: *Which is the Best Electoral System?*, u: Arend Lijphart—Bernard Grofman (eds.), 31-39
- Grimm, Dieter, 1991: *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt/M.
- Hartmann, Jürgen—Kempf, Udo, 1989: *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des "höchsten Amtes"*, Opladen
- Kaltefleiter, Werner, 1970: *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln i Opladen
- Karl, Terry Lynn—Schmitter, Philippe C., 1991: Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe, *International Social Science Journal*, Vol. 43, 269-284
- Kirchheimer, Otto, 1969: Weimar - And What Then? An Analysis of a Constitution, u: idem, *Law, Politics, and Social Change*, ed. by Frederic S. Burin—Kurt L. Shell, New York: Columbia Press, 33-74
- Kitschelt, Herbert, 1992: The Formation of Party Systems in East Central Europe, *Politics and Society*, Vol. 20, No. 1, 7-50
- Lepsius, Rainer M., 1978: From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany, u: Linz, Juan J.—Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Vol. II, Baltimore: The Johns Hopkins UP, 34-79
- Lijphart, Arend (ed.), 1992: *Parliamentary versus Presidential Governments*, Oxford
- Lijphart, Arend, 1991: Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2, 72-84
- Lijphart, Arend, 1992a: Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 4, No. 2, 207-223
- Lijphart, Arend, 1992b: *Introduction*, u: idem (ed.), 1-27
- Lijphart, Arend—Grofman, Bernard (eds.), 1984: *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York

- Linz, Juan J., 1988: *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?*, neobj. rukopis
- Linz, Juan J., 1992a: The Perils of Presidentialism, u: Arend Lijphart (ed.), 118-127
- Linz, Juan J., 1992b: The Virtues of Parliamentarism, u: Arend Lijphart (ed.), 212-216
- Loewenstein, Karel, 1969 (1949): Der Staatspräsident. Eine rechtsvergleichende Studie, u: idem, *Beiträge zur Staatssoziologie*, Tübingen, 331-396 (izvorno: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 75, 129-192)
- Lovecy, Jill, 1992: Comparative Politics and the Fifth French Republic, *European Journal of Political Research*, Vol. 21, 385-408
- Maxwell, Kenneth, 1986: Regime Overthrow and the Prospects for Democratic Transition, u: Guillermo O'Donnell—Philippe C. Schmitter—Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore i London: 109-137
- Needler, Martin, 1959: The Theory of Weimar Presidency, *The Review of Politics*, Vol. 21, 692-698
- Nohlen, Dieter, 1984: Two Incompatible Principles of Representation, u: Arend Lijphart—Bernard Grofman (eds.), 83-89
- O'Donnell, Guillermo—Schmitter, Philippe C., 1986: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore i London
- O'Donnell, Guillermo—Schmitter, Philippe C.—Whitehead, Laurence (eds.), 1986: *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore i London
- Offe, Claus, 1991: Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe, *Social Research*, Vol. 58, No. 4, 865-892
- Offe, Claus, 1992: *Die Integration nachkommunistischer Gesellschaften: die ehemalige DDR im Vergleich zu ihren osteuropäischen Nachbarn*, neobjav. rukopis, Bremen
- Preuß, Ulrich K., 1991: The Politics of Constitution Making: Transforming Politics into Constitutions, *Law and Society*, Vol. 13, No. 2, 107-123
- Przeworski, Adam, 1991: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge UP
- Redslob, Robert, 1912: *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. Ihre Grundlagen in der Staatslehre der Aufklärungszeit und den englischen und amerikanischen Verfassungsgedanken*, Leipzig
- Rokkan, Stein, 1970: *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo



- Rüb, Friedbert W., 1993: Designing Political Systems in East European Transitions. A Comparative Study of Bulgaria, Czecho-Slovakia, and Hungary, *Papers on East European Constitution Building*, No. 3, Center for European Law and Policy, Bremen
- Schmitt, Carl, 1932: *Legalität und Legitimität*, München/ Leipzig
- Schmitt, Carl, 1958 (1947): Der Zugang zum Machthaber, ein zentrales verfassungsrechtliches Problem, u: idem, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre*, Berlin, 430-439
- Schwartz, Hermann, 1992: The New East European Constitutional Courts, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 13, No. 4, 741-785
- Shugart, Matthew, 1993: On Presidents and Parliaments, *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 1, 30-32
- Shugart, Matthew—Carey, John M., 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge
- Staniszki, Jadwiga, 1991: *The Dynamics of Breakthrough in Eastern Europe. The Polish Experience*, Berkeley i Los Angeles
- Verney, Douglas V., 1992: Parliamentary Government and Presidential Government, u: Arend Lijphart (ed.), 31-47
- Weber, Max, 1968: Parliament and Government in a Reconstructed Germany, u: idem, *Economy and Society*, Vol. III, ed. by Roth, Günther—Wittich, Claus, New York: Bedminster Press
- Winton, Louisa, 1992: Poland's "Little Constitution" Clarifies Walesa's Powers, *Radio Free Europe/ Radio Liberty Research Report* 1, September 4: 19-26
- Wyrzykowski, Miroslaw, 1992: Die Rezeption im öffentlichen Recht - am Beispiel der Verfassungsentwicklungen in den ost- und mitteleuropäischen Staaten, u: *The Responsiveness of Legal Systems to Foreign Influences*, Publications of the Swiss Institute of Comparative Law, No. 20, Zürich, 69-83

Friedbert W. Rüb

*CHESS TO THE PARLIAMENT: THE ROLE OF THE PARLIAMENT IN  
CENTRAL AND EAST EUROPEAN TRANSITIONS*

Summary

The majority of central and eastern European countries, such as Poland, Bulgaria, Romania, Croatia, Slovenia and Serbia, adopted mixed governmental systems, better known as semi-presidential, in their transitions to democracy. The author analyzes the attributes of semi-presidential systems from the basis of Western European experience, first and foremost those of the German Weimar and the French Fifth Republic. Semi-presidential systems are unstable because they allow too many diverging political games, may create a dangerous political climate in situations of cohabitation, they tend to increase presidential powers over those which are granted by the Constitution, and in times of political crises don't allow for compromise of political powers. The author concludes that semi-presidential systems are not suitable for consolidating democracy.