

Finski model predsjedničke vlasti

ŠTEFICA DEREN-ANTOLJAK*

Sažetak

Finski politički sistem teško se može uvrstiti u tradicionalne modele organizacije političke vlasti u visoko razvijenim kompetitivnim demokracijama jer sadrži elemente dvaju temeljnih alternativnih modela — parlamentarnog i predsjedničkog. Finski Ustav kombinira elemente predsjedničkog sistema s institucijama britanskog i francuskog parlamentarnog modela. Značajna ustavna ovlaštenja povjerena šefu države, njegov stvarni utjecaj na politički život zemlje, te njegova ustavno-politička i stvarna uloga i položaj upućuju na zaključak da se politički sistem Finske približava polupredsjedničkom modelu vlasti, ali da istovremeno odstupa od klasičnog obrasca položaja šefa države u parlamentarnim sistemima. U tradicionalno fragmentiranoj višestranačkoj demokraciji kao što je Finska, autoritet, ugled i utjecaj predsjednika Republike doprinio je razvijanju konsenzualne demokracije, koju, između ostalog, karakterizira i disperzija i ograničenije vlasti.

Uvod

Demokratski politički sistemi mogu biti strukturirani na razne načine. Za ocjenu temeljnih značajki ustrojstva vlasti u političkom sistemu bitni su položaj i organizacija onog organa na koji biračko tijelo prenosi svoja prava političkog suvereniteta te sistem organizacije odnosa između tog i drugih najviših organa nosilaca političke vlasti odnosno oblika organizacije egzekutive. S tog aspekta postoje dva najvažnija alternativna modela: *parlamentarni* (npr. Velika Britanija, Kanada, tri skandinavske zemlje: Švedska, Norveška i Danska itd.) i *predsjednički sistem* (klasičan su primjer Sjedinjene Američke Države).

Ustavno-pravni *model parlamentarizma*,¹ bez obzira na razlike i tipove parlamentarizma koji se primjenjuju u pojedinim političkim sistemima (ovisno o tome jesu li vlade homogene ili koalicijske, odnosno da li funkcionira dvostranački ili višestra-

* Štefica Deren-Antoljak, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, Vanjsko-politički odsjek na predmetu *Suvremeni politički sistemi*.

¹ Douglas V. Verney, *The Analysis of Political Systems*, London, 1979., chs. 2 and 3.

nački sistem) može se odrediti kao dualizam vlasti između legislative i egzekutive, čije su osnovne karakteristike jednakost između legislative i egzekutive, suradnja u djelovanju između tih dviju vlasti te mogućnost djelovanja jedne vlasti na drugu. Osnovne karakteristike sistema parlamentarne vlade jesu: vlada proizlazi iz parlamenta odnosno parlamentarne većine stranke koja je pobijedila na izborima te može obavljati tu funkciju tako dugo dok uživa povjerenje većine zastupnika. Ako parlamentarna većina izgleda nepovjerenje vladi, ona mora dati ostavku. Parlamentarni sistem počiva na načelu podjele vlasti, podjele koja omogućuje odgovornost vlade pred parlamentom, ali i mogućnost vlade da uz suglasnost državnog poglavara raspusti parlament. To pokazuje da ne postoji isključiva odgovornost vlade pred parlamentom. Ako dođe do nesuglasja između parlamenta i vlade, raspuštanje parlamenta podrazumijeva istovremeno i nove izbore, a o spornom pitanju između vlade i parlamenta odlučuje biračko tijelo. Pravom raspuštanja parlamenta ostvaruje se ravnoteža između legislative i egzekutive. Važno je istaknuti da vlada ne raspolaze pravom da sama raspusti parlament, već odluku o raspuštanju parlamenta donosi šef države, monarh odnosno predsjednik republike, koji tako posreduje u sporu između legislative i egzekutive. Politička odgovornost vlade pred parlamentom i mogućnost vlade da pod određenim uvjetima izazove raspuštanje parlamenta *dva su bitna uvjeta* za ostvarivanje suradnje i mogućnost međusobnog djelovanja jedne vlasti na drugu, koje se drže u ravnoteži koja koči bilo legislativu bilo egzekutivu da ne prisvoje suviše vlasti. Karakteristika sustava parlamentarne vlade jest također politička neodgovornost šefa države (monarh, predsjednik republike), te napokon postojanje institucije supotpisa akata šefa države od strane predsjednika vlade odnosno nadležnog ministra, koji preuzima na sebe političku odgovornost pred parlamentom za akte politički neodgovornog šefa države (predsjednika republike).

Predsjednički sistem nosi naziv ne toliko po organizaciji odnosa između najviših saveznih organa, koliko po obliku organizacije egzekutive koja počiva na monističkom načelu, a koja na temelju ustava pripada predsjedniku. U čistom predsjedničkom sistemu kakav je primijenjen u Ustavu i političkoj stvarnosti SAD, predsjednik je samostalan i nezavisan organ kojeg sistemom posredno-neposrednih izbora bira narod i koji *nije* odgovoran Kongresu (iako je u stvarnosti brojnim nitima s njim povezan), a što je u skladu s načelom organizacijske i funkcionalne odvojenosti egzekutive i legislative. No, iako su te dvije vlasti strogo odvojene, ta je podjela izvršena tako da jedna vlast ipak ograničava drugu, čime se uspostavlja i stalno remeti ravnoteža snaga između vrhovnih državnih organa (sistem »ograničenja i ravnoteže« vlasti) nosilaca političke vlasti. U predsjedničkom sistemu predsjednik je istovremeno šef države i nosilac cjelokupne izvršne vlasti. On je ujedno i predsjednik vlade u evropskom značenju te riječi, prema ustavno-pravno vlada kao formalni organ u klasičnom smislu u Sjedinjenim Američkim Državama *ne postoji*; on je šef, a ne predsjedavajući, u odnosu na kabinet (koji je savjetodavno tijelo predsjednika) odnosno upravnu vlast. Ni predsjednik ni kabinet odnosno izvršna vlast u cjelini nisu odgovorni Kongresu, niti ovaj može izazvati njihovo raspuštanje ili obrnuto, što je u skladu s načelom organizacijske i funkcionalne odvojenosti izvršne i zakonodavne vlasti.

Profesor Lijphart u svojoj studiji »Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations«² definira predsjedničke i parlamentarne režime s aspekta triju ključnih razlika. Prva distinkcija jest da u *parlamentarnim demokracijama* — šef države (za koga se upotrebljavaju razni nazivi, kao na primjer: prvi ministar, premijer, ministar-president) i njegova vlada ovise o povjerenju legislative i mogu se ukloniti s položaja legislativnim glasanjem o nepovjerenju. U *predsjedničkim sistemima* šef države (gotovo uvijek se naziva predsjednik), biran je na ograničeno, ustavom propisano razdoblje i u normalnim okolnostima ne može biti prisiljen na ostavku od legislative (premda postoji mogućnost da u izuzetnim okolnostima bude uklonjen postupkom »impeachmenta« s predsjedničke funkcije). Druga ključna razlika jest da predsjednika (koji može biti i šef vlade) izravno biraju birači ili da bude biran putem elektora, dok prvog ministra biraju članovi legislative. Predsjednik republike ne može biti istovremeno i član legislativnog tijela. Treća temeljna distinkcija koja se odnosi na ova dva alternativna modela jest to što u parlamentarnim sistemima postoji kolegijalna egzekutiva, a u predsjedničkim sistemima po-jedinac. Položaj prvog ministra u parlamentarnim sistemima može biti različit, od istaknute pozicije prvog ministra do stvarne jednakosti s drugim ministrima, ali u procesu donošenja odluka uvijek postoji visok stupanj kolegijalnosti. Suprotno tome, članovi predsjedničkog kabineta su više njegovi savjetnici i subordinirani predsjedniku. Ove razlike, ocjenjuje Lijphart, imaju važnu ulogu u raspravama o prednostima i nedostacima alternativnih oblika vlasti. Veoma je malo demokracija koje kombiniraju predsjedničke i parlamentarne karakteristike. Većina demokratskih režima je ili čisto parlamentarna ili predsjedničkog tipa.

FINSKI MODEL

Finski politički sistem teško se može uvrstiti u tradicionalne modele organizacije političke vlasti u visoko razvijenim kompetitivnim demokracijama jer *sadrži elemente dvaju temeljnih alternativnih modela — parlamentarnog i predsjedničkog.*

Finski ustavni zakon iz 1919. godine, koji je i danas na snazi s više ili manje promjena (i smatra se jednim od najstarijih važećih Ustava u Evropi danas), podržao je princip parlamentarizma i odbacio monarhističku tradiciju, ali nije napustio težnju za uvođenjem institucije jakog šefa države sposobnog za obavljanje predsjedničkih prerogativa.

Osnovni elementi organizacije političke vlasti ugrađeni u Ustavni zakon iz 1919. godine, koji je donesen poslije stjecanja nacionalne nezavisnosti 1917.³ i gorkih

² Arend Lijphart, »Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations«, u: *Democracy and Political Transformation*, (ed.) by György Szoboszlai, Budapest, 1991. str. 76—77.

³ U političkom razvoju Finske dva su događaja najvažnija: kad je 1809. Finska, nakon više od 600 godina švedske dominacije, prestala biti najistočniji dio kraljevine Švedske i postala autonomno veliko vojvodstvo pod ruskim carem te kad je 6. prosinca 1917. parlament proglasio Finsku nezavisnom republikom.

pouka građanskog rata 1918. i temelji se na više institucionalno-pravnih rješenja čiji korijeni sežu u nacionalnu prošlost, kad je Finska više od 600 godina bila integralni dio švedskog kraljevstva.

Finski Ustav na svojevrsan način povezuje ustavno-pravnu tradiciju iz vremena švedske vladavine Finskom, sa sjevernoameričkom i francuskom građansko pravnom i ustavnom tradicijom. Finski Ustav nije prvenstveno proizvod političkih ideja, iako u određenom opsegu izražava političku misao i utjecaj Johna Lockeja, tvorca anglo-saksonske koncepcije moderne demokracije, kao i Montesquieuovu ideju o podjeli vlasti. Ustav kombinira elemente predsjedničkog sistema (iako se razlikuje od klasičnog američkog sistema predsjedničke vlade) s institucijama britanskog i francuskog parlamentarnog modela (francuski model Treće Republike).

Pisani Ustav iz 1919. godine ne predstavlja za Fince izrazitu novost jer oni su davno prije nego što su stekli nacionalnu nezavisnost u odnosu na carsku Rusiju 1917. godine navikli na pisane ustavne dokumente. Naime, za vrijeme ruske vladavine (1809—1917) u Finskoj je bio na snazi švedski Ustav iz 1772, s odgovarajućim izmjenama koje je ruski car Aleksandar I potvrdio prilikom inkorporiranja Finske u rusko carstvo. Zahvaljujući tim zakonima koji su imali ustavnu snagu, Finska je očuvala relativno visok stupanj političke i ekonomske autonomije. Činjenica što je švedski Ustav iz 1772. i 1789. ostao na snazi u Finskoj 110 godina duže nego u samoj Švedskoj (Švedska je donijela novi Ustav 1809, koji je zamijenjen novim Ustavom iz 1974) predstavlja zasigurno svojevrsni povijesni paradoks.⁴ »Sistem vlasti stare matice zemlje Finci su slijedili tada koliko god je to bilo moguće.⁵

Neosporno je da su švedska i ruska dominacija ostavile dubok trag na odnose između najviših organa nosioca političke vlasti u Finskoj. U skladu sa švedskom ustavnom tradicijom Finska je imala i svoj zaseban osnovni zakon koji se odnosio na funkcioniranje parlamenta, a prvi takav zakon donesen je u Finskoj 1886. Međutim, položaj, uloga i organizacija parlamenta regulirani su na nov način u Finskoj u okviru dalekosežnih demokratskih parlamentarnih političkih izbornih reformi koje je ruski car Nikolaj II, iako nerado, potvrdio 1906. godine, u vrijeme kad je caristički režim bio oslabljen porazom u ratu i nemirima u zemlji. U Finskoj je tada izvršena radikalna transformacija strukture političke reprezentacije. Napušta se stara hijerarhizirana skupština četiriju staleža i zamjenjuje jednodomnim parlamentom (eduskunta) s 200 predstavnika koje su birali Finci stariji od 24 godine (danas 18 godina), a raspodjela mandata obavljala se primjenom proporcionalnog sistema. Osim toga, zagaranirana je bila sloboda govora, okupljanja i udruživanja. Finska je tako transformirana u jednu od najsuvremenijih demokracija u svijetu i prvu zemlju u Evropi u kojoj je ženama dato pravo glasa (izvan Evrope jedino je Novi Zeland to učinio prije Finske). Zakon o parlamentu iz 1906. godine smatran

⁴ Pertti Pesonen, »Finland: The Country, The People and the Political System«, u: Jaakko Uotila (ed.), *The Finnish Legal System*, 1985, Helsinki, str. 11.

⁵ Kauko Sipponen, »The Constitution and Political Life«, u: Jauko Hulkko, Keijo Immonen, Kalervo Siikala (ed.), *Finland 1917—1967, An Assessment of Independence*, Helsinki, 1967, str. 20.

je visokim dostignućem demokracije, a finski parlament (eduskunta) jednim od najdemokratskijih u svijetu u to vrijeme. Značenje Zakona bilo je i u tome što je njime uvedeno univerzalno i jednako pravo glasa za muškarce i žene. Međutim, stjecanjem nacionalne nezavisnosti u Finskoj je stari Zakon u parlamentu iz 1906. bio reformiran te je 1928. godine donesen novi Zakon o parlamentu, koji je i danas na snazi i ima ustavnu snagu.

Osnovna ideja koja je dominirala mišljenjem ustavotvoraca pri izradi Nacrta novog Ustava polazila je od težnje da Finska mora postati Republika koja će počivati na principima parlamentarne demokracije. Ovu ideju svesrdno je podupro Ustavni komitet kojeg je formirao finski Senat (vlada) 31. ožujka 1917. godine na čelu s poznatim i veoma cijenjenim ustavno-pravnim stručnjakom, profesorom javne administracije K. J. Ståhlbergom (kasnije prvim predsjednikom Republike Finske), sa zadatkom da pripremi konačni nacrt prijedloga najvišeg temeljnog akta zemlje. Već 4. prosinca 1917. godine Senat je prezentirao Parlamentu prijedlog Ustavnog komiteta o političko-pravnoj institucionalizaciji zemlje kojim bi Finska postala republika. Komitet se zalagao za parlamentarnu demokraciju i vladavinu zakona (pravnu državu) te istovremeno podjelu vlasti kako bi se očuvala ravnoteža socijalopolitičkih snaga. Međutim, građanski rat koji je slijedio nakon stjecanja nacionalne nezavisnosti, značajno je ojačao konzervativne političke stranke koje su se zalagale za uvođenje monarhijskog oblika vladavine odnosno jaku izvršnu vlast koja bi osigurala stabilnost političkog sistema. O snazi tog utjecaja govori i činjenica da je monarhistička grupa otišla tako daleko da je čak prije donošenja novog Ustava proglasila njemačkog princa Friedricha Karla od Hessena kraljem Finske 8. listopada 1918. godine. Time se željelo osigurati njemačku poziciju u ulozi »zaštitnika finske slobode«. Međutim, ta ideja nije dobila potrebnu 5/6 većinu koja se tražila za proglašenje prijedloga zakona urgentnim kako bi ušao u parlamentarnu proceduru u toku trajanja »života« jednog parlamenta. Ostvarenje te zamisli onemogućeno je i porazom Njemačke u studenom 1918. kao i zahtjevima saveznika koji su priznavanje finske nacionalne nezavisnosti uvjetovali potpunim preokretom finske politike. U prvim parlamentarnim izborima početkom 1919. godine apsolutna većina pripala je republikancima.

Novi republikanski Ustav — čiji je sadržaj izražavao volju i zahtjeve velike većine građana (demokratsko načelo), ali istovremeno činio i neke ustupke monarhistima, koji su inzistirali na jakoj izvršnoj vlasti u ličnosti predsjednika Republike — ratificirao je regent Gustaf Mannerheim 17. srpnja 1919. godine.

Rašireno je mišljenje da su ustavno-pravna rješenja u novom finskom Ustavu proizvod povijesnog kompromisa između republikanaca na političkoj desnici, novoformirane stranke Nacionalne koalicije i Švedske narodne stranke, na jednoj strani, te »crvenih« snaga (socijaldemokrata) na političkoj ljevici, s druge strane, koje su se, premda oslabljene i podijeljene događajima iz 1918. godine, vratile u parlament s najviše osvojenih mandata u izborima 1919. godine.

Upravo je i najsloženiji dio posla za stvaraoce finskog Ustava bilo koncipiranje i definiranje izvršne vlasti, njena organizacija te njezin odnos prema legislativi. Usta-

votvorna komisija bavila se najviše sljedećim pitanjima: treba li izvršna vlast biti jaka ili slaba te na koji način i na koliko razdoblje birati predsjednika Republike. Dok su se konzervativne grupe zalagale za jaku izvršnu vlast i oštru podjelu kompetencija između parlamenta i predsjednika kao šefa države, socijaldemokrati su strahovali od jake izvršne vlasti i jakog predsjednika. U svojim stavovima polazili su od takve organizacije vlasti u kojoj bi parlament bio centar političkog odlučivanja. Grupe okupljene oko centra zahtijevale su uvođenje parlamentarnog sistema, ali su istovremeno željele da položaj i uloga izvršne vlasti budu tako koncipirani da učine predsjednika Republike ne samo nacionalnom figurom koja će reprezentirati naciju, već stvarnim šefom države u čijim će se rukama čvrsto koncentrirati stvarna vlast odlučivanja i koji će reprezentirati kontinuitet politike.

Razlike su se pojavile i prilikom odlučivanja o načinu izbora predsjednika Republike. Ljevica je predlagala da predsjednika Republike bira parlament, dok su ostale grupe isticale neposredan ili pak posredan način biranja. Konačno je postignut kompromis da predsjednika Republike biraju elektori.

Nakon sukoba, koji je proizlazio iz različitih interesa i usaglašavanja raznih prijedloga, postignut je dogovor ustavotvoraca oko sljedećih osnovnih elemenata Ustava: prvo, Finska je suverena demokratska parlamentarna republika, drugo, suverenitet u Finskoj pripada narodu kojeg ovaj ostvaruje preko svojih predstavnika okupljenih u parlamentu, treće, izvršena je horizontalno-funkcionalna podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku utemeljena na staroj švedsko-finskoj tradiciji koja se pozivala na dualizam vlasti tj. na sudjelovanje u vrhovnoj vlasti suverena i Dieta (staleške skupštine), četvrto, legislativna vlast povjerena je istovremeno jednodomnom parlamentu (eduskunta) i predsjedniku Republike, peto, vrhovna izvršna vlast povjerena je šefu države — predsjedniku Republike koji predstavlja Finsku u zemlji i u inozemstvu. Za poslove općeg upravljanja državom formiran je Državni savjet (vlada), kojeg čine prvi ministar i određen broj drugih ministara, šesto, sudska vlast povjerena je nezavisnim sudovima. Najviši sud Finske je Vrhovni sud i Vrhovni administrativni sud. Članove i predsjednike ovih sudova imenuje predsjednik Republike, sedmo, utvrđen je poseban postupak za promjenu Ustava.

Značajna ustavna ovlaštenja povjerena šefu države, njegov stvarni utjecaj na politički život zemlje, te njegova ustavno-politička i stvarna uloga i položaj upućuju na zaključak da se politički sistem Finske približava polupredsjedničkom modelu vlasti, ali da istovremeno odstupa od klasičnog obrasca položaja šefa države u parlamentarnim sistemima. S druge pak strane, ako analiziramo organizaciju političke vlasti strukturiranu Ustavom, uočiti ćemo da postoje osnovne institucionalno-pravne pretpostavke za oblikovanje i funkcioniranje parlamentarnog sistema. To su: prvo, politička odgovornost vlade pred parlamentom i mogućnost parlamentarne većine da izglasa nepovjerenje vladi u kojem slučaju vlada mora dati ostavku, drugo, pravo predsjednika Republike da raspusti parlament. Dok je ranije to pravo predsjednika Republike bilo neograničeno, ustavnom reformom iz 1991. godine predsjednik Republike može raspustiti parlament samo uz pristanak i prijedlog prvog ministra. Ovaj ustavni amandman imao je za cilj ojačati finski parlamentarizam. Treće, po-

litička neodgovornost predsjednika Republike za akte učinjene u vršenju svojih prerogativa, i četvrto, postojanje institucije supotpisa od strane nadležnog ministra za akte politički neodgovornog šefa države.

Poznati francuski politolog Maurice Duverger u svojoj studiji »A New Political System Model: Semi-Presidential Government«⁶ svrstao je Finsku u polupredsjednički model vlasti. U navedenoj studiji on uspoređuje francuski politički sistem između 1958. i 1962. s nekim zapadnoevropskim političkim sistemima u kojima je predsjednik Republike biran univerzalnim pravom glasa i u kojem su date velike ovlasti šefu države, ali gdje istovremeno koegzistiraju vlade koje moraju uživati povjerenje parlamentarne većine. Za oblik organizacije političke vlasti koji se nalazi između predsjedničkog i parlamentarnog sistema Duverger, a i neki drugi istraživači, upotrijebili su termin »polupredsjednički sistem« vlasti. Koncept polupredsjedničkog oblika vlasti, kako ga upotrebljava Duverger, definiran je samim sadržajem Ustava. Naime, Duverger smatra da se za politički režim može kazati da je polupredsjednički ako Ustav koji takav sistem ustanovljuje povezuje tri elementa: prvo, da je predsjednik republike biran univerzalnim pravom glasa; drugo, da on posjeduje značajna ovlaštenja; i, treće, da se nasuprot predsjedniku republike nalazi prvi ministar i ministri koji posjeduju egzekutivnu i političku vlast i koji ostaju na položaju samo ako im parlament *ne* izrazi svoju opoziciju, odnosno izgleda nepovjerenje.⁷ Iz ustava zemalja koje Duverger uspoređuje i koje uvode polupredsjedničko načelo, vidljivo je da postoje značajne razlike ne samo u ovlaštenjima šefa države nego i u praktičnom djelovanju. Ustavne razlike u ovlaštenjima šefa države imaju sekundarnu važnost u općoj fizionomiji sistema. One su, prema Duvergerovu mišljenju, daleko manje važne nego raznolikost političke prakse, koja je bitna karakteristika iskazana u komparativnoj analizi sedam zemalja [Francuska, Finska, Austrija, Irska, Island, Weimarska Republika (1919—1933), i Portugal, prema Ustavu iz 1975] koje istražuje. U tri od sedam navedenih zemalja (Austrija, Island i Irska) predsjednik republike u praksi samo figurira kao šef države. Naime, prema svojim ustavima, ove su tri zemlje polupredsjedničke, međutim politička praksa je parlamentarna.

U drugu kategoriju polupredsjedničkih sistema Duverger je svrstao francusku Petu Republiku u kojoj predsjednik Republike ima velike ovlasti, ali one su još daleko veće u praksi. U tri preostale proučavane zemlje — Weimarska Republika, Finska i Portugal — predsjednici dijele ovlaštenja s prvim ministrom. To su zemlje s balansiranim predsjedništvom i vladom. U tim zemljama predsjednik republike dolazi na predsjednički položaj univerzalnim glasanjem i raspolaže ovlaštenjima koja dijeli zajedno s prvim ministrom i vladom koja počiva na povjerenju parla-

⁶ Maurice Duverger, »A New Political System Model: Semi-Presidential Government«, u: Arend Lijphart, (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992. str. 142.

⁷ Citirano djelo, str. 142. Originalni tekst objavljen: Maurice Duverger, »A New Political System Model: Semi-Presidential Government«, *European Journal of Political Research*, 8/2 June 1980. Kluwer Academic Publishers.

menta i vrši egzekutivnu vlast. Ustavi ovih zemalja uvode *dualizam vlasti* koji je izražen i u stvarnom djelovanju sistema. U analitičkom modelu polupredsjedničkog sistema Duverger analizira ustavna ovlaštenja šefa države u sedam navedenih zemalja primijenjena na radikalno različite uvjete. Četiri su parametra bitna: stvarni sadržaj ustava, kombinacija tradicije i okoline, sastav parlamentarne većine i položaj predsjednika u odnosu na tu većinu.

SISTEM POLUPREDSJEDNIČKE VLADE

Tabela 1.

Ovlaštenja predsjednika u polupredsjedničkim režimima

Ovlaštenja predsjednika	
U ustavu	U praksi
1. Finska	1. Francuska
2. Island	2. Finska
3. Weimar	3. Weimar
4. Portugal	4. Portugal
5. Austria	5. Austria
6. Francuska	6. Irska
7. Irska	7. Island

Navedeno prema: Maurice Duverger, »A New Political System Model: Semi-Presidential Government« u: Arend Lijphart (ed.) *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, str. 147.

Tabela pokazuje da se predsjedničke ustavne ovlasti u pojedinim zemljama ne podudaraju s onima u političkoj zbilji odnosno s onim kako u stvarnosti funkcioniraju. Ustavna ovlaštenja predsjednika Republike Finske Duverger stavlja na prvo, a francuskog na šesto mjesto. Međutim, s obzirom na to kako se ta ovlaštenja koriste u praksi, Finska je na drugom, a Francuska na prvom mjestu. Međutim, važno je istaknuti da finski predsjednik nikada nije raspolagao tako značajnim ovlaštenjem kakvo je dato predsjedniku Francuske u članku 16 Ustava. Duverger je pisao svoju studiju 1980. godine, međutim od tada su se u Portugalu i Finskoj dogodile značajne ustavne promjene kojima su smanjene predsjedničke ovlasti — u Portugalu nakon 1982, a u Finskoj 1991 — ponajviše na inicijativu samog predsjednika Koivista; a u Francuskoj je nakon parlamentarnih izbora 1986. započelo razdoblje tzv. »kohabitacije« tj. koegzistencije predsjednika Republike s ljevice i

predsjednika vlade i vlade koja je formirana iz redova desnice. Umjesto da predsjednik Republike u odnosu na vladu bude funkcionalno i politički superioran, kao što je to bio do 1986, odnos između dviju egzekutiva postaje obrnut, osobito u sferi odlučivanja o većini pitanja unutrašnje politike. Izuzetak su funkcije u sferi vanjske politike i komandiranje oružanim snagama na koje se ograničio predsjednik Republike. Takva, nova preraspodjela vlasti trajala je do 1988. godine.

Ključno je pitanje tko je u zemljama koje primjenjuju tzv. polupredsjednički sistem stvarni šef vlade — predsjednik republike ili prvi ministar? A na to pitanje nije uvijek lako odgovoriti. U Austriji, Islandu i Irskoj predsjednici su slabi usprkos svom neposrednom izboru pa su ovi sistemi nedvosmisleno parlamentarni. Što se pak tiče polupredsjedničkog sistema Pete Republike u Francuskoj, Raymond Aron je pisao da je predsjednik Republike vrhovni autoritet to jest stvarni šef vlade tako dugo dok ima većinu u Nacionalnoj skupštini. Ako njegova politička stranka izgubi tu većinu, stvarnu vlast mora prepustiti prvom ministru. A upravo se to u Francuskoj dogodilo 1986. Po ocjeni Arenda Lijpharta, u Finskoj i Portugalu nakon 1982. odnos je sličan onome koji je nastao u Francuskoj između 1986—1988, pa ih treba klasificirati kao parlamentarne sisteme.⁸ Francuska je, prema Lijphartovu mišljenju, primjer predsjedničkog sistema, a samo u određenim situacijama je parlamentarna demokracija. S tog aspekta može se govoriti o pomicanju francuskog sistema prema parlamentarizmu 1986. i ponovo prema prezidencijalizmu nakon 1988. godine. Prihvatajući mišljenje Raymond Arona, Lijphart zaključuje da »Peta Republika nije sinteza parlamentarnog i predsjedničkog sistema, već *alternacija* predsjedničkih i parlamentarnih faza, ovisno o tome ima li ili nema predsjednička stranka većinu u legislativi.«⁹

Drugi istraživači, poput primjerice G. Bingham Powella, u svojim analizama¹⁰ Finsku su, zajedno s drugim zapadnoevropskim zemljama, svrstali u parlamentarni sistem vlasti. Nakon odlaska predsjednika Urha Kekkonena 1981. i njegove 25-godišnje dominacije finskom političkom scenom, finski politički sistem ne uklapa se u Duvergerov polupredsjednički model, već je moguće ustavno-pravno suvremenu organizaciju političke vlasti u Finskoj okarakterizirati kao specifičan sistem parlamentarizma.

Ustavna ovlaštenja predsjednika republike

Vrhovna izvršna vlast u skladu s člankom 2 finskog Ustava povjerena je predsjedniku Republike. Međutim, izvršna je vlast u stvari podijeljena između predsjed-

⁸ Arend Lijphart, »Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations« u: *Democracy and Political Transformation*, ed. by György Szoboszlai, Budapest, 1991, str. 80.

⁹ Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Introduction, Oxford University Press, 1982. str. 8.

¹⁰ Bingham G. Powell, Jr., *Contemporary Democracies, Participation, Stability and Violence*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1982.

nika Republike i Državnog savjeta (vlade). Legislativnu vlast obavlja Parlament (eduskunta) u suradnji s predsjednikom Republike. Polazeći od klasičnog modela dualnog parlamentarizma, predsjednik Republike ima pravo pod određenim uvjetima raspustiti Parlament i sazvati nove izbore. Raspuštanje Parlamenta služi kao protumjera u slučajevima kad dolazi do sukoba interesa između predsjednika i Parlamenta, a Parlament izrazi nepovjerenje vladi. Od stjecanja nacionalne nezavisnosti do danas bilo je nekoliko slučajeva raspuštanja Parlamenta i održavanja prijevremenih parlamentarnih izbora. Tako je, na primjer, parlament bio raspušten 1971. i 1974. zbog nemoći većih političkih stranaka da se dogovore oko strukture većinske vlade koja bi bila sposobna uspješno i stabilno funkcionirati. Predsjednikovo pravo raspuštanja Parlamenta ranije je bilo neograničeno. Međutim, ustavnom reformom 1991. to je pravo uvjetovano pristankom prvog ministra i prethodnim konzultacijama sa spikerom Parlamenta i stranačkim parlamentarnim grupama uz uvjet da je Parlament u zasjedanju. Ovaj ustavni amandman povezan je s ustavnom promjenom kojom se uvodi sistem neposrednih predsjedničkih izbora i time se povećava predsjednička vlast u odnosu na Parlament.

Predsjednik Republike raspolaže i širokim legislativnim ovlaštenjima. Naime, inicijativa za donošenje zakonskih prijedloga potječe u većini slučajeva od predsjednika Republike. Prijedlog zakona prihvaćen u Parlamentu mora ratificirati predsjednik Republike, ali on ratifikaciju može i odbiti. Predsjednički veto, međutim, ima samo suspenzivni karakter jer ukoliko takav zakon bude prihvaćen od novog saziva Parlamenta u nepromijenjenom sadržaju on postaje zakon i bez predsjednikova potpisa.

Vođenje i kreiranje vanjske politike najvažniji je zadatak predsjednika Republike u posljednjih nekoliko desetljeća budući da je bilo od vitalne važnosti stabilizirati međunarodni položaj Finske u svjetskoj zajednici i razvijati dobrosusjedske odnose. Iako predsjednik samostalno određuje kakve će odnose Finska imati s drugim državama, ipak sve najvažnije vanjskopolitičke odluke koje donosi predsjednik podliježu parlamentarnoj kontroli. Naime, međunarodne sporazume s drugim državama mora ratificirati parlament kao što i odluke o ratu i miru moraju dobiti pristanak parlamenta. Polazeći od vanjskopolitičkih ustavnih ovlaštenja, predsjednik Koivisto je tvrdio da intencija ustavotvoraca nije bila povjeriti odgovornost u rukovođenju vanjskim poslovima samo predsjedniku, već je po njegovoj ocjeni u Ustav ugrađen sistem ograničenja i ravnoteže, iz čega se može zaključiti da predsjednik nije posve samostalan u obavljanju vanjskopolitičkih prerogativa.

Bitan element u vanjskopolitičkoj orijentaciji Finske jest politika aktivne neutralnosti kojom je Finska desetljećima utjecala na tokove mira i ravnotežu u odnosima istoka i zapada. Predsjednik samostalno odlučuje o priznavanju stranih država i sastavu delegacija za međunarodne konferencije.

Veoma važno ovlaštenje predsjednika odnosi se na njegovo pravo da u skladu s člankom 36 Ustava imenuje članove Državnog savjeta (vlade) koji po rođenju moraju biti Finci te poznati po svom poštenju i sposobnostima. U praksi, međutim, glavna uloga u formiranju vlade pripada političkim strankama. Predsjednik Repu-

blike raspušta vladu kada ova podnese ostavku, kad joj parlamentarna većina izglasa nepovjerenje ili kad političke stranke ne mogu zajedno dalje surađivati u koalicijskoj vladi.

U finskom političkom životu uobičajena je praksa da se prije formiranja nove vlade predsjednik sastaje sa spikerom Parlamenta i predstavnicima parlamentarnih grupa, kako bi zajednički analizirali političku situaciju i mogućnosti sastava stabilne i djelotvorne vlade, a tek nakon toga imenuje mandatar za sastav nove vlade. U praktičnom političkom životu svi su finski predsjednici imali aktivnu ulogu u formiranju vlade, osim predsjednika Koivista, koji je poslije parlamentarnih izbora u ožujku 1991, nakon što je imenovao Esko Ahoa (Centar partija) predsjednikom vlade, zauzeo stav da se neće aktivno uključiti u formiranje nove vlade. Aktivna predsjednička uloga u formiranju dosadašnjih vlada može se objasniti polariziranom prirodom finskog višestranačkog sistema i činjenicom da u Finskoj nikada nije bilo monolitne opozicije s kabinetskom u sjeni spremne da u vrijeme kriza preuzme vlast. Tome treba dodati i probleme koji prate stvaranje suradnje raznih parlamentarnih grupa. Pri formiranju finskih vlada teško je ostvariti međustranački sporazum koji bi osigurao stabilnu i funkcionalno efikasnu vladu. Finsku političku scenu godinama su karakterizirale nestabilne koalicijske i manjinske vlade. Izuzetak su stabilne vlade u oba mandatna razdoblja sadašnjeg predsjednika Koivista.

U prvim godinama nakon nezavisnosti, kad su se u politici još uvijek osjećale posljedice građanskog rata, predsjednička je intervencija u konstituiranju nove vlade bila neophodna. Međutim, u razdobljima relativno stabilnih većinskih koalicijskih predsjednici su značajno utjecali na konstituiranje vlade osiguravajući svojim ugledom, utjecajem i autoritetom da heterogene stranačke koalicije ne dovedu u opasnost »Passikivi-Kekkonenovu liniju« koja je bila temelj vanjske politike Finske i prijateljskih finško-sovjetskih odnosa. Predsjednička uloga bila je veoma važna i u formiranju tzv. »civilnih vlada« tj. nestranačkih vlada koje su bile na funkciji prema unaprijed utvrđenom trajanju i odgovorne samo predsjedniku.

Uobičajena je praksa da se poštuje predsjednički utjecaj pri izboru ministra vanjskih poslova, što je povezano s činjenicom da je predsjednik Republike ovlašten upravljati vanjskim poslovima i brinuti za stabilnost i kontinuitet vanjske politike. Izbor ostalih ministara stvar je dogovora vodećih političkih stranaka.

Jednom kad je vlada formirana, ona mora uživati povjerenje parlamentarne većine. U skladu s ustavnim amandmanom na članak 36 Ustava iz 1991. godine povjerenje parlamenta novoj vladi utvrđuje se neposredno nakon njezina imenovanja. Naime, vlada je obavezna da odmah nakon imenovanja izloži svoji programsku politiku pred parlamentom. Nakon rasprave, parlament može ili odobriti program, što znači da je vladi izglasano povjerenje, ili ga osporiti, a u tom slučaju vlada mora dati ostavku. Predsjednik Republike ne može unilateralno bez pristanka prvog ministra raspustiti vladu ili njegove članove ako oni uživaju povjerenje većine u parlamentu.

Predsjednik Republike raspolaže još nekim, manje važnim ovlaštenjima. On, na primjer, imenuje najviše vladine službenike; vrhovni je komandant oružanih snaga,

iako u doba rata to svoje ovlaštenje može prenijeti na neko vojno lice. Predsjednik Republike ima široka ovlaštenja u donošenju legislativnih dekreta za koje nije potrebno odobrenje parlamenta. Ove ovlasti predsjednika više su nominalne nego stvarne, jer dekrete i nacрте zakona najčešće donose određeni ministri. U praksi, međutim, nisu rijetki slučajevi da predsjednik traži od odgovarajućih ministara da podnesu određeni prijedlog iz svog resora, a konačnu odluku donosi predsjednik Republike. Osim navedenih ovlaštenja, predsjednik Republike ima pravo amnestije u individualnim slučajevima.

Predsjednikova ovlaštenja imenovanja osoba visokog ranga u određenim slučajevima imaju veliku važnost. Neka imenovanja predsjednik obavlja posve samostalno, npr. on imenuje predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog administrativnog suda, javnog pravobranitelja i njegova zamjenika, guvernera provincija, direktore nacionalnih odbora te službenike Predsjedničkog ureda. Međutim, ambasadore i konzule imenuje na prijedlog vlade.

U Finskoj danas postoji sistem »plijena« odnosno »spoil system«. On se očituje kroz sve izraženiju politizaciju javnih službi, koja je u značajnoj mjeri posljedica pritisaka političkih stranaka na predsjednika Republike. Politizacija javnih imenovanja u načelu je suprotna članku 86 Ustava, koji ističe da je osnova za unapređenje u državnoj službi iskustvo, sposobnost i potvrđena građanska vrlina. Dolaskom Koivista na položaj šefa države došlo je do smanjenja broja imenovanih osoba na stranačkoj osnovi, iako se u praksi ta tendencija nastavlja, osobito kod imenovanja guvernera provincija.

Već smo istakli da su u finski Ustav inkorporirani parlamentarni principi. Da bi se oni bolje razumjeli, neophodno je ukratko ukazati na ulogu predsjednika Republike i ministara (članova Državnog savjeta odnosno vlade) u procesu donošenja odluka. Sukladno članku 34 Ustava, predsjednik Republike donosi svoje odluke samo u prisutnosti članova vlade odnosno na zasjedanju vlade kojom sam predsjedava. Odluke donosi na prijedlog ministara koji su nadležni za tematiku o kojoj treba odlučivati. Da bi odluka postala punovažna, mora je potpisati predsjednik Republike i supotpisati odgovarajući ministar. To ukazuje da predsjednik Republike ne može djelovati bez suradnje s članovima vlade. Međutim, pojedini članovi vlade ili vlada u cjelini mogu izraziti mišljenje različito predsjednikovom, ali ono pravno ne obavezuje predsjednika, i on je potpuno slobodan da u donošenju konačne odluke djeluje samostalno. Drugim riječima, on nije pravno vezan mišljenjem pojedinih članova vlade ili vlade u cjelini.

Karakteristika je finskog političkog sistema da predsjednik Republike može slobodno donositi odluke suprotne volji većine članova vlade tako dugo dok te odluke nisu u suprotnosti s Ustavom. Predsjednik Republike obično se slaže s gledištem i stavovima izraženim u vladi u toku preliminarnih rasprava, što je nedvojbeno posljedica parlamentarnih principa ugrađenih u finski Ustav.

U Finskoj postoji sistem *dualnog predsjedanja* vladom. Ona pitanja koja su u djelokrugu vlade, kao na primjer pripremanje prijedloga zakona, raspravljaju se na redovnim sjednicama vlade koje se održavaju redovito četvrtkom pod predsjedava-

njem predsjednika vlade — prvog ministra, a o pitanjima koja su u nadležnosti predsjednika Republike, kao na primjer ovlaštenje podnošenja prijedloga zakona parlamentu ili imenovanja službenika visokog ranga, odlučuje se na sjednicama vlade petkom pod predsjedanjem predsjednika Republike. U poslovima koji su politički manje važni predsjednik Republike djeluje relativno samostalno, a u važnijim pitanjima težište odlučivanja je u vladi. U praksi, međutim, nisu sve predsjedničke odluke donesene u vladi pod njegovim predsjedanjem, kako to traži striktna interpretacija članka 34 Ustava. U kriznim situacijama to nije ni moguće. U vršenju svojih prerogativa predsjednik Republike izložen je kritici javnog mišljenja. Kao šef države on je veoma utjecajna ličnost u društvu, posrednik u konfliktnim situacijama i ličnost koja reprezentira finski narod i državu kao osoba i kao institucija.

Ustav omogućuje predsjedniku Republike da se izdigne iznad poslova dnevne politike i parlamentarne borbe te intervenira isključivo onda kad je neophodno pronaći sredstva da se parlamentarna kriza prevlada. Nakon svog izbora predsjednik Republike napušta članstvo u svojoj političkoj stranci i položaj stranačkog lidera kako bi mogao raditi na unapređenju interesa čitave finske nacije i svih građana Finske.

Od posrednih do neposrednih izbora

U raspravama o donošenju Ustava nije postojala suglasnost oko načina izbora predsjednika Republike. Napokon je bio prihvaćen prijedlog da predsjednika biraju elektori. Bila je to pobjeda desnice, koja je željela naglasiti nezavisnu i slobodnu poziciju predsjednika u odnosu na parlament, a također istaknuti njegov mandat što ga dobiva od naroda. Prema tome, finski parlament nije jedini organ koji reprezentira građane kao nositelje suvereniteta. Takva uloga pripada i predsjedniku Republike, kojeg s obzirom na način izbora odnosno na temelju mandata što ga dobiva od naroda kao i s obzirom na općenacionalni karakter predsjedničkih izbora i njihovu odvojenost i samostalnost u odnosu na izbore za članove parlamenta, možemo smatrati predstavnikom volje i interesa građana Finske i staviti ga uz bok finskog parlamenta.

Sukladno članku 23 Ustava finski birači su svake šeste godine (u mjesecu siječnju) birali 300 elektora (kasnije 301), koji su nešto kasnije izabrali predsjednika Republike.

Desetljećima se u Finskoj vode rasprave o potrebi promjene izbornog sistema. Dok je ljevica željela da predsjednika bira Parlament, većina birača zalagala se za uvođenje neposrednih izbora po uzoru na francuski model. Ustavnom reformom iz 1991. godine napokon je uveden neposredan način izbora, pa će finski birači 1994. predsjednika birati neposrednim izborima u jednom odnosno dva kruga. Drugi krug izbora održat će se u slučaju da ni jedan kandidat u prvom krugu ne osvoji apsolutnu većinu, a u njemu će sudjelovati samo dva kandidata koji su u prvom krugu osvojili najviše glasova.

Ustav iz 1919. nije ograničavao broj uzastopnih mandata na koje može biti biran predsjednik. Ustavnim amandmanom iz 1991. ograničava se predsjednička funkcija samo dva mandata zaredom.

Iako je funkcija predsjednika Republike jedna od najodgovornijih i najsloženijih i tičko-izvršnih funkcija, Ustav Finske ne predviđa nikakve posebne uvjete ili krije koje moraju ispunjavati lica koja žele biti izabrana na tu visoku funkciju, osim predsjednički kandidat mora po rođenju biti Finac. Međutim, u finskom politici životu u tijeku vremena ipak su se stvarala nepisana pravila koja imaju važnu ulogu pri izboru predsjedničkog kandidata. Svi finski predsjednici (ukupno već od stjecanja nezavisnosti odnosno od donošenja Ustava 1919. do danas) imali iskustvo u vođenju političkih poslova i obavljali su različite funkcije u državnoj izbi prije nego što su postali predsjednici. Šestorica od ukupno devet predsjedničkih kandidata, neposredno prije izbora za predsjednika bili su predsjednici vlade, ostali su na položaj predsjednika došli s ministarskog položaja. Kako su se predsjednički kandidati u Finskoj regrutirali vrlo često s mjesta ministara stječe se dojam da je položaj predsjednika Republike rezerviran za profesionalne političare. Svi predsjednici imali su visoko obrazovanje (neki i doktorat znanosti), osim predsjednika Kallioa, koji je završio srednju školu. Svaki od devet predsjednika dao je ubok pečat razdoblju u kojem je obavljao predsjedničku funkciju, bilo na unutrašnjem bilo na međunarodnom planu.

Prvi predsjednik Republike Finske K. J. Ståhlberg (1919—1925), »otac« finskog republikanskog Ustava, stekao je veliko priznanje najprije kao veliki protivnik politike rusifikacije, a kasnije kao političar koji je stvarao osnovu za moćno političko odstvo izraženo u instituciji predsjednika i strogu primjenu odredaba Ustava. Drugi predsjednik Lauri Kr. Relander (1925—1931) zalagao se za suradnju klasa i političkih stranaka te jačanje dobrih odnosa sa susjednim zemljama. P. E. Svinhufvud (1931—1937), treći predsjednik, ranije je bio član i spiker parlamenta, poznati borac protiv rusifikacije, predsjednik Senata koji je proglasio nacionalnu nezavisnost Finske. Kao predstavnik stranke Nacionalne koalicije suprotstavljao se politici socijaldemokrata, koji su pobijedili na izborima 1936. godine. Kyösti Kallio (1937—1940) za vrijeme svog predsjedništva uložio je velike napore da uključi sve političke stranke u konstruktivnu suradnju i pozove socijaldemokrate da uđu u vladu, iako je sam pripadao Agrarnoj stranci. Omogućujući suradnju socijaldemokrata i agraraca u tzv. »crveno-zelenoj« koaliciji pod vodstvom Cajandera, između 1937. i 1939. Kallio je značajno pridonio (a to su činili i svi međuratni predsjednici na razne načine) *konsolidaciji parlamentarne demokracije* u Finskoj. Risto Ryti (1940—1944) bio je pravnik i bankar, član parlamenta i guverner Finske banke. U lipnju 1944. zaključio je pakt s Njemačkom, međutim u ljetu iste godine morao je dati ostavku. Tokom rata vođenje zemlje bilo je podijeljeno između predsjednika i vrhovnog komandanta oružanih snaga. Gustaf Mannnerheim (1944—1946) koristio je svoje bogato vojničko iskustvo i autoritet da izvuče Finsku iz rata i zaključi separatan mir u jesen 1944. godine.

Sedmi predsjednik Finske Juha Kusti Passikivi (1946—1956) ostao će zapamćen po naporima da očuva finsku nezavisnost u poratnom razdoblju i dalje razvija finsku

neutralnu politiku koja se temeljila na realnoj procjeni o nacionalno-geopolitičkoj poziciji Finske nakon dva poraza u ratu od Sovjetskog Saveza. Započetu Passikivieu vanjskopolitičku orijentaciju usmjerenu na izgradnju prijateljskih i dobrosusjedskih finsko-sovjetskih odnosa nastavio je Urho Kekkonen (1956—1981). Ta nova orijentacija i službena vanjskopolitička doktrina poznata kao »*Passikivi—Kekkonenova linija*« predstavljala je u ratnom razdoblju kamen temeljac finske vanjske politike, koju su podržavale sve političke stranke u Finskoj. »Glavni cilj ove doktrine, utemeljen u politici neutralnosti, bio je zaštititi zemlju od ekspanzionističkih želja, političkih i ideoloških, od Sovjetskog Saveza.«¹¹

Sadašnji predsjednik Republike Finske Mauno Koivisto izabran je za predsjednika Republike prvi put 1982. nakon Kekkonenova povlačenja iz političkog i državnog života. Ponovo je reizabran 1988. godine. Koivisto je bio prvi kandidat najveće finske političke stranke — socijaldemokratske. Još u svojoj 23. godini života postao je član Socijaldemokratske stranke ali nikada nije bio spreman bezuvjetno slijediti ili provoditi stranačku politiku.

Koivistov stil vođenja politike

Koivistov stil vođenja predsjedničkih poslova u proteklim godinama bio je sasvim različit od Kekkonenova. Poznato je da je Kekkonen koristio predsjedničke prerogative da bi izgradio jako predsjedništvo. Osobito je bio aktivan na vanjskopolitičkom planu pri čemu se ne smije zaboraviti njegova uloga domaćina šefovima država i vlada na Konferenciji o sigurnosti i suradnji u Evropi, održanoj u Helsinkiju 1975. godine, dok se na unutarnjem angažirao oko pitanja dohodovne politike, raznim socijalnim pitanjima, investicijama u državno vlasničke firme pa sve do pitanja znanstvene organizacije rada i stambene politike. Stvorio je takvu strukturu vlasti u kojoj se nije toleriralo nikakvo »disidenstvo«. Koivisto, međutim, kad je izabran na predsjedničku funkciju, ostajući vjeran svojim pogledima, navikama i političkim stavovima, ne samo što nije mogao već jednostavno nije ni želio upravljati zemljom na način kako je to činio njegov »veliki« prethodnik. Kad je 1982. godine Koivisto bio izabran za predsjednika Republike, istaknuo je da će predsjedničke prerogative koje su velike, koristiti na što je moguće umjereniji način te da će se zalagati za ograničenje predsjedničkih ovlaštenja u svim područjima osim u vanjskoj politici. Koivistove želje u praksi su se danas doista ostvarile. Naime, ustavnim reformom iz 1991. to se i dogodilo: predsjednik Republike može raspustiti parlament samo uz pristanak prvog ministra, a ne više unilateralno, i uveden je neposredni način izbora Predsjednika, te ograničeno trajanje predsjedničkog mandata, za što se zalagao Koivisto.

U proteklim godinama Koivisto se nije suviše upletao u rad vlade, već je odlučivao o pojedinim pitanjima na način kako su to predlagali ministri. Koivisto

¹¹ Martti Häikiö and Pertti Pesonen, *President Koivisto on the Finnish Political Scene*, Keuruu, 1992, str. 17.

je pokušao, kako to ističe Jukka Paastela, da ostvari predsjedničku ulogu kakvu je Kekkonen smatrao idealnom, tj. da »nominira većinsku vladu na temelju sporazuma političkih stranaka, da prihvaća u vladi prijedloge na način kako su oni predloženi od ministara, da otvara poljoprivredne izložbe i sajmove, da prisustvuje otvaranju nacionalnih i provincijskih festivala te da odlazi na putovanja u inozemstvo.«¹²

Shvaćanje da finski predsjednik dominira nacijom i njezinom politikom kao što je de Gaulle dominirao Francuskom, predsjednik Koivisto smatra netočnim. Finska istovremeno ima predsjednika Republike koji zauzima centralnu ulogu u političkom životu zemlje, kojeg je izabrao narod i čije su prerogative velike, ali Finska istovremeno ima i parlamentarni sistem koji dobro funkcionira i vladu koja je prema Ustavu odgovorna parlamentu za svoj rad i koja mora uživati povjerenje parlamentarne većine. Finski predsjednik ne raspolaže izvanrednim ovlaštenjima poput francuskoga, kome članak 16 Ustava daje tako široke ovlasti da ga neki autori uspoređuju s diktatorskim ukoliko bi došlo do primjene tog članka. Finski predsjednici, međutim, raspolagali su jakom izvršnom vlašću gotovo 40 godina prije nego što je u francuski politički život Ustavom iz 1958. uvedena institucija »jakog« predsjednika. Mora se također istaknuti da finski predsjednici gotovo nikada nisu u potpunosti koristili sve ovlasti koje im Ustav povjerava.

Ključni doprinos predsjednika Koivista finskoj politici nesumnjivo je način na koji je Koivisto koristio predsjedničke prerogative kao i njegova angažiranost na jačanju parlamentarnog sistema vlasti. Iako nikada nije bio član parlamenta, ostao će zapamćen kao najvatreniji branitelj i pobornik u finskoj povijesti razvijanja parlamentarnog oblika vlasti. Njegov doprinos finskom parlamentarnom sistemu došao je do izražaja i u stabilnosti vlada. Vlade su prije dolaska predsjednika Koivista na tu funkciju tradicionalno bile slabe i kratkotrajne (u prosjeku jednogodišnje). Međutim, od 1983. do 1987. i do 1987. do 1991. vlade su stabilne i održale su se na vlasti čitavo četverogodišnje mandatno razdoblje. U govoru prije izbora 1988. Koivisto je izrazio svoj negativni stav oko imenovanja »ne-političkih vlada« te istaknuo svoju suzdržanost oko imenovanja manjinskih vlada.

Osebnim političkim stilom stvorio je novi tip *koalicijske vlade* omogućivši da u nju uđe gotovo svaka politička stranka predstavljena u parlamentu. Tako je, na primjer, poslije parlamentarnih izbora 1983. uključio u novoformiranu vladu Ruralnu stranku, koju je bio isključio predsjednik Kekkonen. Slično se dogodilo i s Kršćanskim savezom 1991, koji, nakon što je 20 godina bio u opoziciji, sudjeluje u vladi. Jedino Zeleni, iako imaju predstavnike u Parlamentu od 1983, nikada nisu participirali u vladi. Po ocjeni uglednog finskog znanstvenika Pertti Pesonena u toku Koivistova predsjedničkog mandata Finskom upravljaju dvije nove kombinacije političkih stranaka koje su ranije bile gotovo isključene: novi tip koalicije između konzervativaca i socijaldemokrata poznat kao »plavo-crvena« koalicija u vladi Haria Holkeria (1987—1991) i od 1991. godine (po prvi put od 1962—1966) čisto ne-nesocijalistička koalicija u sadašnjoj vladi pod premijerstvom Esko Ahoa (Centar

¹² Jukka Paastela, *The 1988 Presidential Election in Finland*, Scandinavian Political Studies, Vol. 11, No 2, 1988. Oslo, str. 160.

partije). Koivisto je često naglašavao da unutarnjom politikom zemlje moraju rukovoditi vlade, a ne predsjednik Republike. Šef države mora se koncentrirati na vođenje vanjske politike.

FINSKE VLADE ZA VRIJEME MANDATA PREDSJEDNIKA KOIVISTA¹³

PM Kalevi Sorsa (socijaldemokrat)	1982—1983	s ministrima iz: Socijaldemokratske stranke Centar Narodni demokrati Švedska narodna stranka i ne-politički ministri
PM Kalevi Sorsa (socijaldemokrat)	1983—1987	s ministrima iz: Socijaldemokratske stranke Centar Švedska narodna stranka Ruralna stranka
PM Harri Holkeri (Konzervativna stranka)	1987—1991	s ministrima iz: Socijaldemokratske stranke Konzervativne stranke (Koalijska stranka) Švedska narodna stranka Ruralna stranka
PM Esko Aho (Centar str.)	1991—	s ministrima iz: Centar Konzervativna stranka (Koalijska stranka) Švedska narodna stranka Kršćanski savez

Kad su ga novinari upitali da definira sadržaj finske vanjske politike, Koivisto je odgovorio: »Dobri odnosi sa susjednim zemljama«¹⁴ u protivnom uzaludno je graditi povjerenje u širem međunarodnom kontekstu. Promjene u Sovjetskom Savezu i zemljama Istočne Evrope suočile su finsku vanjsku politiku s novim izazovima. Smatrajući svojim najvažnijim zadatkom osigurati kontinuitet vanjske politike Finske zacrtane Passikivi—Kekkonenovom linijom, Koivisto se sastao u toku svog predsjedničkog mandata s Brežnjevom, Andropovim, Černjenkom, Gorbačovim, a sreo se i s ruskim predsjednikom Borisom Jelcinom u lipnju 1991. godine. Nakon dezintegracije Sovjetskog Saveza Koivisto je u siječnju ove godine (1992) zaključio novi Sporazum s Rusijom pa je tako Sporazum o prijateljstvu, suradnji i međusobnoj pomoći s bivšim Sovjetskim Savezom prestao važiti. Koivisto je pokazao velik interes

¹³ Navedeno prema: Martti Häikiö and Pertti Pesonen, *cit. djelo*, str. 19.

¹⁴ Keijo Immonen, *Dr Mauno Koivisto, President of the Republic of Finland*, Finnish Features, The Ministry for Foreign Affairs, Helsinki, 1991, str. 2.

štitu ljudskih prava istaknuvši pravo Finaca koji žive u bivšem Sovjetskom tu da se vrate u Finsku. Neutrnalnost koja je bila temelj finske vanjskopolitičke rine promjenama u Istočnoj Evropi izgubila je svoj tradicionalni sadržaj, stav- li finsku vanjskopolitičku doktrinu u novi kontekst. S druge pak strane, Koivisto da suglasni su da je prvi zadatak uvesti Finsku u zapadnoevropsko tržište kroz pski ekonomski prostor. U vrijeme Koivistu mandata Finska je ušla u treću strukturalnog razvoja, odnosno u postindustrijsku fazu. Politička i ekonomska sformacija finskog društva duguju Koivistovu i njegovu doprinosu izgradnji i tucionalizaciji konsenzusa u sferi unutarnje i vanjske politike. Iako je na- avao parlamentarne metode rada, očuvao je i predsjedničku poziciju u finskom iičkom životu.

Ljučak

Institucija predsjednika Republike zauzima i dalje ključno mjesto u političkom tu finskog naroda bez obzira na jačanje parlamentarnog sistema vlasti i veoma tovanu vanjskopolitičku orijentaciju na međunarodnom planu. Polazeći od avnih funkcija predsjednika Republike i posebnih okolnosti političkog razvoja ske od 1919. godine do danas, svi finski predsjednici imali su značajnu ulogu ilaca političke egzekutive. U tradicionalno fragmentiranoj višestranačkoj democi- ciji kao što je Finska, autoritet, ugled i utjecaj predsjednika Republike pridonio razvijanju konsenzualne demokracije, koju, između ostalog, karakterizira i di- ruzija i ograničenje vlasti. Predsjednik Republike ima važnu ulogu i u formiranju nog mišljenja u odnosu na pitanja unutarnje i vanjske politike. Predsjednik Re- blike je »glavni ambasador« svoje države koji štiti finske interese i djeluje u korist h građana Finske, kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnom planu. Politički zvoj potvrdio je da je Finskoj u proteklim desetljećima bila potrebna jaka pred- sdnicička vlast koja je osigurala Finskoj kontinuitet i postojanost vanjske politike, na unutarnjem planu pridonijela političkoj stabilnosti i demokratizaciji finskog uštva te integraciji i jedinstvu nacije, društvenom napretku, blagostanju i osjećaju gurnosti koji danas uživa finski narod.

LITERATURA

- Arter David, *Politics and Policy-Making in Finland*, New York, 1987.
- Duverger Maurice, »Presidential Elections and the Party System in Europe«, u: Richard L. McCormick (ed.), *Political Parties and Modern State*, New Jersey, 1984.
- Duverger Maurice, »A New Political System Model: Semi-Presidential Government«, u: Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992.
- Hague Rod and Martin Harrp, *Comparative Government and Politics*, London, 1988.
- Häikiö Martti and Pertti Pesonen, *President Koivisto on the Finnish Political Scene*, Keuruu, 1992.
- Immonen Keijo, *Dr Mauno Koivisto President of the Republic of Finland*, Finnish Features, The Ministry for Foreign Affairs, Helsinki, 1991.
- Jakobson Max, *Finland: Myth and Reality*, Helsinki, 1987.
- Kekkonen Urho, *A President's View*, London, 1982.
- Klinge Matti, *A Brief History of Finland*, Helsinki, 1992.
- Koivisto Mauno, *Landmarks, Finland in the World*, Helsinki, 1985.
- Laine Jarmo, *The Components of Finnish Parliamentarism*, Ministry for Foreign Affairs, Helsinki, 1991.
- Lijphart Arend, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992.
- Lijphart Arend, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations* u: György Szoboszlai (ed.), *Democracy and Political Transformation*, Budapest, 1991.
- Linz J. Juan, »The Perils of Presidentialism«, *Journal of Democracy*, Winter, 1990.
- Martikainen Tuomo, Risto Yrjönen, *Voting, Parties and Social Change in Finland*, Helsinki, 1991.
- Nousiainen Jaakko, *Ministers, Parties and Coalition Politics*, Turku, 1991.
- Nousiainen Jaakko, *The Finnish Political System*, Cambridge, Massachusetts, 1971.
- Nurmi Hannu, *The Finnish Electoral System from a Theoretical Point of View*, Turku, 1990.
- Paastela Jukka, *The 1988 Presidential Election in Finland*, Scandinavian Political Studies, Vol. 11, No 2, 1988. Oslo.
- Pesonen Pertti, »Finland: The Country, The People and the Political System« u: Jaakko Uotila (ed.), *The Finnish Legal System*, Helsinki, 1985.
- Powel G. Bingham Jr., *Contemporary Democracies, Participation, Stability and Violence*, Harvard University Press, Cambridge, 1982.
- Sakslin Maija, (ed.), *The Finnish Constitution in Transition*, Helsinki, 1991.
- Sarviita Ilkka, *The Power of the President of the Republic*, Ministry for Foreign Affairs, Helsinki, 1991.
- Sipponen Kauko, *The Constitution and Political Life* u Janko Hulkko, Keijo Immonen, Kallervo Siikala (eds.), *Finland 1917—1967, An Assessment of Independence*, Helsinki, 1967.
- Szoboszlai György, (ed.), *Democracy and Political Transformation*, Budapest, 1991.
- Törnudd Klaus, *The Electoral System of Finland*, London, 1968. Verney V. Douglas, *The Analysis of Political Systems*, London, 1979.
- Facts about Finland*, Keuruu, 1991.
- Dokumenti*
The Constitution Act of Finland

Štefica Deren-Antoljak

THE FINNISH MODEL OF PRESIDENTIAL POWER

Summary

It would be difficult to classify the Finnish political system among the traditional models of the organization of political power in the highly developed competitive democracies because it contains elements of two fundamental alternative models — the parliamentary and the presidential. The Finnish Constitution combines elements of the presidential system with institutions from the British and French parliamentary model. Important constitutional authorization is entrusted to the head of the state. His real influence upon the political life of the country and his constitutional-political and his real role and position lead to the conclusion that the political system of Finland comes close to the semipresidential model of government but that, at the same time, it does not coincide with the classical pattern of the position of the head of state in parliamentary systems. In a traditionally fragmented multiparty democracy like Finland the authority, esteem, and influence of the president of the Republic has contributed to the development of consensual democracy which among its distinguishing marks includes the dispersion and limitation of power.