

KOMPARATIVNA ISTRAŽIVANJA POLUPREDSJEDNIČKIH SUSTAVA U SREDNJOJ I ISTOČNOJ EUROPI: PROBLEMI KONCEPCIJSKE RASTEZLJIVOSTI, SELEKCIJSKE PRISTRANOSTI, TIPOLOGIZIRANJA I DENOMINIRANJA

Mirjana Kasapović

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: travanj 2007.

Sažetak Autorica se bavi teorijskim i metodološkim problemima komparativnih istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi. U prvom dijelu članka prikazuje tri pravca interpretacija kojima se pobija Duvergerov koncept polupredsjedničkog sustava kao političkog sustava *sui generis*. U drugom dijelu izlaže maksimalistička i minimalistička shvaćanja semiprezidencijalizma u suvremenoj politološkoj literaturi. U trećem dijelu razlaže probleme koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologizacijskih nejasnoća i denominacijske zbrke što prate komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u dvjema europskim tranzicijskim regijama. U četvrtome, završnom dijelu izlaže vlastiti pristup konceptualizaciji i tipologizaciji polupredsjedničkog sustava.*

Ključne riječi polupredsjednički sustavi, Srednja i Istočna Europa, komparativna politika, Duvergerov koncept polupredsjedničkog sustava

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatska u regionalnom okruženju" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

1. Teorijska određenja polupredsjedničkog sustava

1.1. Izvorni koncept polupredsjedničkog sustava Mauricea Duvergera

Pojam polupredsjedničkog sustava u političku je teoriju uveo francuski politolog Maurice Duverger.¹ Odredio ga je kao sustav vlasti za koji su konstitutivna tri obilježja (1980: 166):

- predsjednik države bira se općim izborima,
- predsjednik ima znatne ovlasti,
- premijer i ministri ovise o povjerenju parlamenta.

Duverger je ustvrdio da je u političkoj povijesti Europe u 20. stoljeću postojalo sedam ustavnih polupredsjedničkih sustava: Vajmarska Republika (1919-1933), Finska, Austrija, Irska, Island, Portugal i Francuska nakon 1958. kad je usvojen Ustav Pete Republike, odnosno nakon 1962. kad su ustavnim amandmanima ozakonjeni izravni izbori predsjednika države.²

¹ Za Duvergerovo shvaćanje polupredsjedničkog sustava reprezentativan je članak "A New Political System Model: Semi-Presidential Government" (1980). No korijeni su koncepta stariji. Steffani (1995: 627) navodi da je on u glavnim obrisima izložen već u autorovu predavanju "Razvoj demokracije u Francuskoj" što ga je održao 1962. u Institutu za političku znanost Slobodnog sveučilišta u Berlinu. Sam izraz semiprezidencijalizam prvi je upotrijebio H. Beuve-Méry u uredničkom komentaru u *Le Mondeu* 8. siječnja 1959, onoga dana kad je De Gaulle ušao u Elizejsku palaču. Duverger je taj izraz prihvatio tek 1970, u 11. izdanju svoje studije *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Pasquino, 2005: 311).

² Danas je popis zapadnoeuropskih polupredsjedničkih država kraći, unatoč kon-

Ustavni su se sustavi u političkoj praksi uvelike razlikovali, pa su iz njih proizašla tri empirijska podtipa polupredsjedničkog sustava. Prvi je podtip "figurativni semiprezidencijalizam" u kojemu je predsjednik države "čuvar ustava", što se očituje u tome da ima pravo uputiti zakone na ocjenu ustavnom sudu i sazvati ustavni referendum. Primjeri figurativnog semiprezidencijalizma bili su Austrija, Irska i Island.³ U drugome

cepcijskim i tipološkim prijedporima koji karakteriziraju rasprave o njima. Većina autora smatra da je Ustavom 2000. polupredsjednički sustav u Finskoj zamijenjen parlamentarnim (Nousianen, 1988; Lijphart, 1989: 373; Ismayr, 1997: 179-211; Siaroff, 2003: 307; Paloheimo, 2005: 246; Abromeit i Stoiber, 2006: 76; Shugart, 2005: 336; itd.). Da je finski sustav postao premijersko-predsjednički misle Shugart i Carey (1992: 160), odnosno da je ostao polupredsjednički tvrde Sartori (1994: 134) i Elgie (1998: 228). Dok jedni tvrde da je ustavnim reformama od 1982. do 2005. i polupredsjednički sustav Portugala prešao u "racionalizirani parlamentarni sustav", (Siaroff, 2003: 307; itd.), drugi smatraju da je ostao polupredsjednički (Martins, 2006: 97; Restman, 2006: 55; Costa Lobo, 2005: 269; Elgie, 1998: 228; itd.).

³ U Austriji je polupredsjednički sustav uspostavljen 1929. noveliranjem Ustava Prve Republike prema uzoru na vajmarski ustav, a novela je ostala i u Ustavu Druge Republike nakon 1945. (Pelinka, 2005: 27; Pelinka i Rosenberger, 2000: 115). No većina analitičara smatra političku praksu Austrije posve parlamentarnom. Irsku smatra polupredsjedničkom državom Elgie (1998: 228), ali ne i Siaroff (2003: 308) i Shugart (2005: 336-337). Islandski sustav smatraju parlamentarnim Mainwaring (1993: 205) i Siaroff (2003: 307), polupredsjedničkim Elgie (1998: 228), a premijersko-predsjedničkim Shugart i Carey (1992: 160).

empirijskom sustavu predsjednik države ima “kontrolnu moć”, što se iskazuje u njegovu pravu da smijeni premijera i vladu. U trećem je primjeru predsjednik države “vladajuća snaga” u političkom sustavu. Duverger je kasnije ustvrdio da su samo politički režimi Vajmarske Njemačke, Pete Republike, Finske i Portugala i u praksi bili polupredsjednički. Figurativni semiprezidencijalizam sa slabim predsjednikom države nastaje poglavito zbog simboličnih razloga, i to onda kad u procesu uspostave nacionalne države stranog monarha ili vladara zamjenjuje nacionalni poglavar novostvorene države. Jaki predsjednici države uglavnom nastaju u polupredsjedničkom režimu koji se uspostavlja nakon sloma pretihodnoga političkog režima, primjerice totalitarnoga političkog sustava, ili sustava vlasti, primjerice parlamentarne demokracije, i usmjereni su na stvaranje političke institucije koja jamči mogućnost vladanja u novim okolnostima. Empirijski oblici polupredsjedničkih sustava ovise o ustavnim pravilima, političkoj tradiciji i političkom kontekstu, stranačkom sastavu parlamenta te o odnosu predsjednika države i parlamentarne većine. Ipak, na realni tip polupredsjedničkog sustava ponajviše utječe stranački sastav parlamenta koji određuje odnos između parlamentarne većine i predsjednika države. Ako predsjednikova stranka ima u parlamentu natpolovičnu većinu mjesta, predsjednik realno vlada kao “apsolutni republikanski monarh”. Ako predsjednikova stranka nema natpolovičnu većinu, unatoč tome što može biti dominantna u parlamentarnoj koaliciji koja ima natpolovičnu većinu, nastaje figurativni semiprezidencijalizam.

Izvorno Duvergerovo određenje novoga političkog sustava postalo je predmetom stalnih teorijskih prijepora koji su se koncentrirali oko triju pitanja. Prvo, jesu li navedena glavna obilježja dostatna da se konstituiraju novi sustav vlasti, odnosno novi politički režim? Drugo, što treba razumijevati pod “znatnim ovlastima” predsjednika države i kako tu sintagmu diferencirati u konkretne ustavne ovlasti? Treće, kako se odnositi prema analitičkim pristupima, konstitucionalnome i empirijskome, što ih je Duverger primijenio u klasificiranju polupredsjedničkih sustava, a koji daju različite rezultate? Moraju li se ti pristupi primjenjivati odvojeno ili je dopušteno istodobno primjenjivati oba kako bi se došlo do što potpunije i točnije konceptualizacije i tipologizacije?

1.2. *Osporavanje polupredsjedničkog sustava kao sustava sui generis: tri pravca interpretacija*

Prvi pravac rasprava usmjerio se na osporavanje Duvergerova koncepta polupredsjedničkog sustava kao kategorije *sui generis*. Osporavatelji su tvrdili kako je on puka mješavina elemenata parlamentarnog i predsjedničkog sustava, da nema obilježja koja su svojstvena samo njemu te da se stoga ne može govoriti o novom tipu sustava. Od predsjedničkog sustava preuzeo je izravni pučki izbor predsjednika države na određeni vremenski mandat, a od parlamentarnog sustava formalnu povezanost zakonodavne i izvršne vlasti koja se izražava u tome što parlament bira i opoziva vladu. Tim dvama konstitutivnim elementima “čistih” predsjedničkih i parlamentarnih sustava dodan je treći element u obliku dvojne izvršne vlasti koju dijele predsjednik

države i premijer i on je postao njegovo temeljno razlikovno obilježje.⁴

I dok su osporavatelji suglasni o tome da polupredsjednički sustav nije kategorija *sui generis*, nisu jedinstveni u gledanjima na to kamo ga svrstati. Jedni misle da je posrijedi poseban oblik parlamentarnoga, a drugi predsjedničkog sustava. Razmotrimo glavne argumente nekolicine reprezentativnih zagovornika obaju interpretacijskih pravaca.

Jedan od najustrajnijih predstavnika mišljenja da je polupredsjednički sustav modificirani oblik parlamentarizma jest Winfried Steffani (1980, 1995, 1996, 1999). On smatra da pojava polupredsjedničkoga sustava nije razbila tradicionalnu tipološku dihotomiju parlamentarizam – prezidencijalizam koja se zasniva na jednome jedinomu, ali konstitutivnome razlikovnom obilježju: pravu na opoziv vlade. Steffani misli da se parlamentarnim može nazvati svaki sustav vlasti u kojemu vlada ovisi samo o povjerenju parlamenta. Ako je vlada odgovorna i parlamentu i predsjedniku države, riječ je o “parlamentarnom sustavu s hegemonijom predsjednika” (1980: 130), odnosno o “parlamentarizmu s dominacijom predsjednika” ili o “predsjedničkom parlamentarizmu” (1995: 639). Naime među različite oblike prava pomoću kojih parlament može opozvati vladu Stefanni (1995: 631-632) ubraja i one što su postojali u Vajmarskoj Republici i Petoj Republici kao u prototipskim

polupredsjedničkim sustavima u prvoj i drugoj polovici 20. stoljeća. U Vajmarskoj Republici vlada je mogla biti opozvana tako da joj povjerenje uskrate i parlament i predsjednik države. U Petoj Republici vladu može opozvati parlament u svako doba, a predsjednik države to može učiniti samo na formalni zahtjev premijera. Kako je dakle u oba prototipska modela semiprezidencijalizma parlament zadržao ustavno pravo da opozove vladu, oni nisu ništa drugo do posebne varijante parlamentarnog sustava. Drugim riječima, polupredsjednički sustav nema nijedno bitno samosvojno obilježje koje bi ga učinilo političkim modelom *sui generis*. Steffani je snažno utjecao na shvaćanja cijelih naraštaja, ponajviše njemačkih, ustavnih pravnikâ i politologa (Decker, 2006: 277; Hartmann, 2006: 173; Schneider, 2005: 64; Restman, 2006: 59; itd.).

Drugi utjecajan osporavatelj polupredsjedničkog sustava kao sustava *sui generis* bio je Karl Loewenstein. On je tvrdio da se ustavna demokracija općenito pojavljuje u oblicima neposredne demokracije, skupštinskoga, parlamentarnoga, predsjedničkoga i direktorijalnog sustava švicarskog tipa. Parlamentarni je sustav najprošireniji oblik ustavne demokracije i – nasuprot skupštinskome i predsjedničkom sustavu kao “umjetnim proizvodima političke teorije” – jedini “organski i empirijski” nastali tip vlasti (1969: 81). Definira ga kao sustav koji teži “integraciji vlade u parlament”. Petu Republiku svrstava u parlamentarne sustave, ali je određuje kao oblik “ograničenoga”, “discipliniranoga”, “razvlaštenoga”, “ukroćenoga”, “kastriiranog” parlamentarizma u kojemu je moć parlamenta smanjena u korist predsjednika države kao jednoga od aktera podijeljene izvršne vlasti

⁴ Upućujem na nekoliko reprezentativnih djela o parlamentarnim i predsjedničkim sustavima: Lijphart (1992), Beyme (1999), Shugart i Carey (1992), Linz i Valenzuela (1994), Mainwaring i Shugart (1999), Meier (2001), Gallagher, Laver i Mair (2006).

koji ima posebne ustavne ovlasti. Duboko skeptičan prema demokratskim potencijalima i budućnosti sustava Pete Republike, Loewenstein je ustvrdio da on, ovisno o okolnostima, može biti bliži neoprezidencijalizmu kao autokratskom obliku vlasti nego punoj demokraciji. No ne zatvara posve vrata ni mogućnosti da se De Gaulleov projekt pokaže uspješnim, što bi ustavni nauk obogatilo novim tipom vlasti. Začudo kako Loewensteinovi sljedbenici nisu uzeli u obzir mogućnost da se sustav Pete Republike prometne u novi tip vlasti ni nakon što se pokazao dugovječnim i demokratski uspješnim.

I Loewenstein je pridobio mnogo pristaša. Primjerice, austrijski politolog Anton Pelinka (2005: 57) izravno se oslanja na Loewensteinovu argumentaciju prema kojoj se parlamentarnim može nazvati svaki sustav vlasti u kojemu "vladi treba povjerenje parlamentarne većine". Od Loewensteina preuzima i sintagmu *gebändigter Parlamentarismus* kao oznaku za polupredsjednički sustav. I mnogi su francuski autori preferirali tumačenje da je polupredsjednički sustav, poglavito onaj u Petoj Republici, jedna varijanta parlamentarizma: Pierre Avril i Jean-Claud Colliard nazivali su ga parlamentarnim režimom s "korekcijama u korist predsjednika", Jean-Louis Quermonne "racionaliziranim parlamentarizmom", Maryse Baudrez i Bruno Ravaz "predsjedničkim parlamentarizmom" itd. (Pasquino, 2005: 312-313).

Utjecajni zagovornik drugoga interpretacijskog pravca bio je Karl Dietrich Bracher, ponajbolji znalac povijesti Vajmarske Republike. Za Brachera (1962: 67) Duvergerov je polupredsjednički sustav samo jedna "verzija predsjedničkog sustava". Na Bracherovu su tragu

razmišljali mnogi njemački autori (Lehman i Widmaier, 2005: 32; Schneider, 2001: 54; itd.). Izraelski politolozi Avraham Brichta i Yair Zalmanovitch (1986: 57) osporavaju polupredsjednički sustav kao poseban tip vlasti, a empirijske sustave koje je Duverger svrstao u tu kategoriju razvrstavaju u jake predsjedničke sustave, kakav je francuski, i figurativne predsjedničke sustave, kakvi su austrijski i islandski. I drugi su ugledni autori, uključujući i francuske, zastupali shvaćanje da je francuski sustav predsjednički (Suleiman, 1980; Lijphart, 1984: 71; Pasquino, 2005: 312; itd.).

I zastupnici trećega interpretacijskog pravca tvrde da polupredsjednički sustav nije kategorija *sui generis*, ali misle da se on ne može jednoznačno svrstati ni u parlamentarne ni u predsjedničke sustave. Stoga ne pokušavaju konstruirati nov podtip nekoga od tih dvaju sustava, nego nastoje oblikovati modele kao "dinamične tipove". Dok tipologije nastoje "uvesti red u univerzum" i precizno razvrstati političke režime, modeli su usmjereni na uzročnu analizu, žele objasniti promjene unutar pojedinih tipova i preobrazbu jednoga tipa u drugi (Dogan i Pelassy, 1990: 184 i d.). Primijeni li se to opće razlikovanje tipova i modela na predmet ove rasprave, onda se može kazati da se u tipologijama govori o tipovima i podtipovima parlamentarnih i predsjedničkih sustava, a u modelima o prijelazima parlamentarnoga tipa u predsjednički, dakle o procesima prezidencijalizacije, ili o modelima prijelaza predsjedničkoga tipa u parlamentarni, dakle o procesima parlamentarizacije političkog sustava.

Najpoznatiji je predstavnik "modelskog pristupa" Arendt Lijphart. On

smatra da polupredsjednički sustav, ovisno o empirijskoj konstelaciji odnosa, može djelovati i kao parlamentarni i kao predsjednički sustav. Polupredsjednički sustav djelovat će kao predsjednički ako predsjednik države i parlamentarna većina pripadaju istoj stranci ili istome političkom taboru. Ako predsjednik i parlamentarna većina pripadaju različitim strankama ili taborima, praktično će funkcionirati kao parlamentarni. Posrijedi je “fazni” ili “alternacijski” model, prema kojemu se u polupredsjedničkom sustavu izmjenjuju faze parlamentarne i predsjedničke vlasti, ovisno o konfiguraciji političkih odnosa u trokutu što ga čine predsjednik države, parlament i vlada. Lijphartovu “novu” interpretaciju – nova je u odnosu na njegovo starije shvaćanje da se Peta Republika može svrstati u predsjedničke sustave (1984: 71) – neki su autori svesrdno prihvatili (Linz, 1994: 52 i d.; Stepan i Suleiman, 1995: 400; i dr.), a drugi odbacili (Elgie, 1998: 229-235; Shugart, 2005: 327; Poguntke i Webb, 2005: 4-7; Skach, 2005: 2-3, 20; i dr.).

I André Krouwel tvrdi da polupredsjednički sustav nije “različit i poseban politički sustav”, nego “hibridan oblik režima” koji kombinira elemente parlamentarnoga i predsjedničkog sustava (2003: 344). Polazeći od konstitucionalnih obilježja čistoga predsjedničkog i parlamentarnog sustava, Krouwel je izmjerio razinu prezidencijalizacije, odnosno parlamentarizacije dvanaest političkih režima u Srednjoj i Istočnoj Europi – u Bugarskoj, Češkoj, Estoniji, Letoniji, Litvi, Mađarskoj, Makedoniji, Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji, Slovačkoj i Sloveniji – te utvrdio da samo dvije države imaju “pozitivan zbroj” na predsjedničkoj ljestvici: Rusija, koja ima

“jaki”, i Litva, koja ima “ograničeni” predsjednički sustav. Krouwel (2003: 350) zaključuje da su predsjednički sustavi “prije iznimka nego pravilo u Srednjoj i Istočnoj Europi”.

Alan Siaroff (2003) odbacuje razlikovanje predsjedničkih, parlamentarnih i polupredsjedničkih sustava na temelju njihovih ustavnih obilježja. U analizi “semiprezidencijalizma” ključno je utvrditi što znači Duvergerova sintagma o “znatnim ovlastima” predsjednika države, a to se može učiniti mjerenjem njegove moći. Siaroff je uzeo u obzir devet varijabli koje izražavaju tu moć: izravan izbor predsjednika, sinkroniziran izbor predsjednika države i parlamenta koji maksimira utjecaj predsjednika na sastav parlamenta, diskrecijsko pravo predsjednika da imenuje premijera, ministre, najviše sudbene, vojne ili druge državne dužnosnike, pravo predsjednika da predsjednicima vlade i određuje dnevni red, pravo predsjednika da stavi veto na zakone usvojene u parlamentu ili da te zakone vrati na ponovnu raspravu u parlament, pravo da donosi dekrete, središnju ulogu u vanjskoj i obrambenoj politici, središnju ulogu u formiranju vlade koja se očituje u pravu da postavi i opozove premijera ili pojedine ministre te pravo predsjednika da raspusti parlament (303-305). Od zemalja Istočne i Srednje Europe u kategoriju sustava s jakim predsjednikom, što znači da respektivni politički sustav ima najmanje šest od devet nabrojenih ovlasti predsjednika države, ubraja Bjelorusiju do Lukašenkova *autogolpea*, Hrvatsku do 2000, Poljsku do 1977, Rusiju i Ukrajinu. Drugu skupinu čine politički sustavi koji imaju manje od šest i više od tri navedena obilježja, a pripadaju joj Bugarska, Hr-

vatska nakon 2000, Litva, Makedonija, Moldavija do 2000, Poljska nakon 1997. i Rumunjska. U tim zemljama predsjednik države više je od obične figure, ali nema “znatne ovlasti”, dok politička praksa nije čisto parlamentarna, ali je ipak više parlamentarna nego predsjednička. Siaroff takav sustav naziva parlamentarnim sustavom s korekcijama u korist predsjednika države. U skupinu zemalja koje imaju samo jedno ili dva bitna obilježja moći predsjednika države, a obično je riječ o izravnom izboru predsjednika države, svrstane su Slovačka i Slovenija.

Modelski pristup postao je razmjerno popularan potkraj prošloga i na početku ovoga stoljeća, te su ga prihvatili mnogi autori (Frye, 1997; Ishiyama i Velten, 1998; itd.).

1.3. Maksimalistička shvaćanja polupredsjedničkog sustava

Drugi pravac rasprave prihvatio je postojanje novog sustava te se usredotočio na njegova pobliža određenja. Odatle su proizašla “maksimalistička” i “minimalistička” shvaćanja semiprezidencijalizma.⁵

Maksimalistička shvaćanja tipična su za njemačku tradiciju u kojoj je pojam semiprezidencijalizma ponajprije zasnovan na političkom sustavu Vajmarske Republike kao povijesnom prototipu polupredsjedničkog režima, ali i na ortodoksnijem tumačenju Duvergerova koncepta i Ustava Pete Republike kao njegova povijesno-političkog pred-

ložka (Bracher, 1962, 1962a, 1978; Loewenstein, 1969: 90; Kaltefleiter, 1970; Fraenkel, 1979; Bahro i Veser, 1995; Brunner, 1996; Rüb, 2001; Ismayr, 2002; itd.). Ona su se ponajprije usredotočila na razradu središnjega, najneodređenijega elementa Duvergerova koncepta, prema kojemu predsjednik države posjeduje “znatne ovlasti”.

I prije nego što je Duvergerov koncept obznanjen, Karl D. Bracher u svojim je utjecajnim studijama o propasti Vajmarske Republike ustvrdio da je u njoj prvi put u modernoj političkoj povijesti institucionaliziran “dualizam parlamentarne i predsjedničke demokracije” (1962a: 218), odnosno “demokratska poluparlamentarna verzija predsjedničkog sustava” (1962: 67). Stvorene su dvije demokratski legitimirane institucije, parlament i predsjednik države, čije su se nadležnosti ispreplele i sukobile oko vlade i premijera: i vlada i premijer ovisili su o povjerenju parlamenta, a istodobno je predsjednik države mogao imenovati i smijeniti premijera, pa čak i raspustiti parlament. To je, prema Bracherovu sudu, temeljna “strukturna slabost” ili “konstrukcijska pogreška” koja je bila ugrađena u politički sustav Vajmarske Republike. Bio je zamišljen kao gotovo savršen način da se ublaže strukturni problemi klasične parlamentarne demokracije, ponajprije ekscesivna vlast parlamenta i mnogostranački sustav, tako da se uvede protuteža parlamentu u instituciji pučki izabranog predsjednika države koji bi bio neovisan i o parlamentu i o vladi. No “udvostručenjem” demokratski legitimirane vlasti u politički je sustav ugrađena eksplozivna mješavina različitih institucionalnih mehanizama koja je raznijela cijeli demokratski politički poredak i

⁵ O recepciji Duvergerova koncepta općenito v. Bahro, Bayerlein i Veser (1998: 203-207) i Elgie (1998), o recepciji u Njemačkoj Bahro i Veser (1995: 472-476), a u Francuskoj i Italiji Pasquino (2005: 312-319).

otvorila put k diktaturi. Ernst Fraenkel (1979: 145 i d.) konstatira da je vajmarski politički sustav bio “historijski kuriozitet” svoga doba jer se zasnivao na kombinaciji institucije plebiscitarno izabranog predsjednika s pravom da imenuje i razriješi kancelara te raspusti parlament s jedne strane i parlamenta s pravom da izrazi nepovjerenje vladi s druge strane. Na zasadama takvih shvaćanja i u suvremenoj njemačkoj političkoj znanosti uvriježilo se mišljenje da se “bez znatnih ovlasti predsjednika države u izvršnoj vlasti” ne može govoriti o polupredsjedničkom sustavu (Ismayr, 2002: 20). Ilustrirat ću to na dva reprezentativna primjera komparativne analize sustava vlasti u Srednjoj i Istočnoj Europi.

Georg Brunner (1996: 82) tvrdi da je ključno obilježje mješovitih sustava, kako naziva polupredsjedničke režime, “dvostruka politička odgovornost vladâ parlamentu i predsjedniku države”. To se načelo rijetko pojavljuje *expressis verbis* u ustavnim tekstovima: nema ga čak ni u Ustavu Pete Republike, a samo je u hrvatskom Ustavu iz 1990. ono “jednoznačno vidljivo”. Polupredsjedničkom sustavu Brunner pripisuje čak 11 obilježja:

- predsjednik države ima odlučujući utjecaj na tvorbu vlade: kako ima ustavnu ovlast da predlaže, imenuje i raspusti vladu, parlament ne može predsjedniku nametnuti svoga premijera, ali ni predsjednik ne može trajnije nametnuti parlamentu svoju vladu;
- predsjednik može odlučivati o izvršnoj vlasti, poglavito o vanjskoj, obrambenoj i sigurnosnoj politici;
- predsjednik ima pravo predsjedati sjednicama vlade i suodređivati njezin dnevni red;
- predsjednik ima pravo u svako doba raspustiti vladu;
- predsjednik ima pravo raspustiti parlament;
- predsjednik može sudjelovati u zakonodavnom procesu, ponajprije pomoću prava na zakonodavnu inicijativu;
- predsjednik ima, samostalno ili nesamostalno, pravo donositi vlastite uredbe ili ukaze (*Verordnungsrecht*);
- on ima vlastitu organizacijsku moć, predsjednički ured i administraciju, što mu omogućuje da svoje ovlasti ostvaruje neovisno o vladi, a često i u suparništvu s njom;
- predsjednik ima “osobne kompetencije” u predlaganju i imenovanju visokih državnih dužnosnika;
- ima pravo raspisati plebiscit;
- predsjedniku države obično nije potreban institut supotpisa za njegove akte.

Brunner misli da takav ustavni položaj predsjednika države zahtijeva njegovo izravno demokratsko legitimiranje pučkim izborima koji, prema tome, nisu uzrok, nego posljedica njegove ustavne moći. Ako su navedene ovlasti predsjednika države potpune i jasno izražene, posrijedi je predsjedničko-parlamentarni sustav; ako nisu potpune i nisu prejako izražene, riječ je o parlamentarno-predsjedničkom sustavu. Analizirajući tekstove ustava 28 postkomunističkih zemalja Srednje i Istočne Europe te Srednje Azije što su bili usvojeni do 1995, Brunner je zaključio da se devet europskih zemalja moglo nazvati polupredsjedničkim: parlamentarno-predsjedničke države bile su Crna Gora, Litva, Moldavija i Poljska, a predsjedničko-parlamentar-

ne Hrvatska, Rumunjska, Rusija, Srbija i Ukrajina (1996: 112).

U drugoj obuhvatnoj studiji Friedbert W. Rüb (2001) – polazeći od Kaltefleiterova (1970) koncepta sustava s “bipolarnom egzekutivom” (*doppelköpfige Executive*) u kojemu postoje dva ustavno utvrđena i institucionalno povezana pola vlasti – konstruirao je “čisti” polupredsjednički i premijersko-predsjednički sustav kao njegove podtipove. “Čisti” polupredsjednički sustav ima četiri konstitutivna svojstva:

- predsjednika države biraju birači na fiksni mandat;
- premijera i vladu bira parlament i oni ovise o njegovu povjerenju;
- predsjednik države može samostalno djelovati, ali ne može vladati neovisno o parlamentu jer svoju politiku može provesti samo pomoću vlade koja ovisi o parlamentu;
- predsjednik države i parlament dijele ustavno određene ovlasti nad vladom, što se očituje u tome da parlament bira i održava vladu, ali predsjednik države može samostalno imenovati i raspustiti vladu, i to u krajnjem slučaju i protiv izričite volje parlamenta. Uz to predsjednik države ima pravo, općenito ili u određenim okolnostima, raspustiti parlament.

Ukratko, vlada ovisi o “bipolarnome političkom povjerenju” parlamenta i predsjednika države i politički je odgovorna tim dvjema institucijama. U model “čistoga” semiprezidencijalizma uklapale su se, prema Rübovu sudu, samo Hrvatska, Ukrajina i Poljska do 1997, pri čemu je Hrvatsku nazvao oglednom vrstom semiprezidencijalizma vajmarskog tipa (2001: 105 i d.). U premijersko-predsjedničkom

sustavu predsjednik države ne može samostalno imenovati i smijeniti članove vlade. Takvi su bili sustavi u Bugarskoj, Crnoj Gori, Litvi, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj nakon 1997, Rumunjskoj, Slovačkoj od 1999, Sloveniji i Srbiji. Rusiju i Bjelorusiju nazvao je superpredsjedničkim sustavima. Dakle čistim polupredsjedničkim i premijersko-predsjedničkim sustavima zajednička su svojstva pučki izbor predsjednika države, izbor vlade i premijera u parlamentu i ovisnost o njegovu povjerenju te postojanje ustavno utvrđenih ovlasti predsjednika države u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Međusobno se razlikuju po tome što u jednome predsjednik države ima, a u drugome nema samostalne ovlasti da imenuje i smijeni članove vlade.

Maksimalističko shvaćanje semiprezidencijalizma nije ograničeno na njemačku tradiciju. Matthew S. Shugart i John M. Carey (1992: 24) misle da “predsjednički parlamentarizam”, koji je najbliži “čistome” ili “strogom” semiprezidencijalizmu, ima četiri svojstva:

- predsjednik države bira se pučkim izborima;
- on imenuje i razrješuje ministre i vladu;
- premijera i vladu bira parlament i oni ovise o povjerenju parlamenta;
- predsjednik može raspustiti parlament, posjeduje zakonodavne ovlasti ili mu ustav daje pravo i na jedno i na drugo.

U polupredsjedničke države u 20. stoljeću u Europi ubrojili su Vajmarsku Njemačku, Austriju, Finsku, Francusku, Island, Portugal i Rumunjsku (1992: 40-41, 160).

Matthew S. Shugart (1993, 2005) u kasnijim je samostalnim radovima do-

nekle promijenio stajališta. Polazeći od temeljnih odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, razlikuje dva čista politička režima, parlamentarni i predsjednički, i dva hibridna politička režima, premijerski i neovisni skupštinski. Polupredsjednički sustav ne može se uvrstiti ni u jedan od ta četiri tipa zato što ima dvojni izvršnu vlast: jedan dio izvršne vlasti, predsjednik države, proizlazi iz biračkog tijela i njegov opstanak ne ovisi o povjerenju parlamenta, a drugi dio, premijer i vlada, proizlaze iz parlamenta i ovisi o njemu. Tako se u polupredsjedničkom režimu miješaju elementi dvaju čistih tipova u dvojnoj strukturi izvršne vlasti. Shugart ističe da je rezerviran prema terminu polupredsjednički sustav; kad se njime koristi, odnosi se samo na režime koji ispunjavaju tri Duvergerova institucionalna kriterija. Nesporno je dakle da se u polupredsjedničkom režimu predsjednik države bira izravno i da je vlada odgovorna parlamentu. No da bi koncept bio definicijski zaokružen, treba ustanoviti što je Duverger smatrao pod "znatnim ovlastima" predsjednika države. Shugart (2005: 333) misli da one moraju uključiti "pravo predsjednika države da raspusti vladu koja uživa povjerenje parlamenta". Na temelju toga zaključio je da su u Europi 20. stoljeća postojala samo četiri polupredsjednička sustava: Vajmarska Republika, Austrija, Rusija i Ukrajina (1996-2006). Nije iznenađenje što među njima nema Francuske jer francuski predsjednik nema ustavno pravo smijeniti premijera koji uživa povjerenje parlamenta. Francuska je – zajedno s Portugalom, Rumunjskom, Slovačkom, Poljskom, Makedonijom, Litvom, Bugarskom i Ukrajinom nakon 2005. – svrstana u premijersko-predsjedničke sustave. Ko-

načni je Shugartov zaključak pomalo iznenađujući: u Europi su nakon 2006. samo Austrija i Rusija bile konstitucionalne polupredsjedničke države.

Oleh Prostyk (2005, 2005a) također se usredotočuje na pojam "znatnih ovlasti", misleći da se diferenciranjem ovlasti predsjednika države u procesu tvorbe vlade može "operacionalizirati" treće Duvergerovo određenje semiprezidencijalizma. U svakome polupredsjedničkom sustavu predsjednik države mora imati makar jedno od tri prava u procesu tvorbe vlade: pravo da nominira kandidata za premijera, pravo da potvrdi kandidata za premijera ili pravo da smijeni premijera i njegovu vladu. Prvo je pravo najslabiji, a posljednje najjači oblik moći predsjednika države. U premijersko-predsjedničkim sustavima predsjednik ima samo pravo da nominira kandidata za premijera, ali ga ne može ni potvrditi ni opozvati "unilateralno". U njih ubraja Bugarsku, Hrvatsku, Litvu, Makedoniju, Moldaviju, Poljsku, Rumunjsku, Rusiju (1991-1993) i Sloveniju. U predsjedničko-premijerskim sustavima predsjednik države ima pravo da obično "bilateralno", zajedno s parlamentom, potvrdi i smijeni premijera. U njih ubraja samo Rusiju nakon 1993. i Ukrajinu. Prostyk (2005: 138) smatra da su polupredsjedničkim sustavima inherentni sukobi u izvršnoj vlasti koje definira kao "natjecanje predsjednika i premijera za kontrolu izvršne grane vlasti". Brojnost, intenzivnost i vrsta sukoba ovisi o tipu vlade, tj. o tome postoje li u polupredsjedničkom sustavu većinski, manjinski ili tehnokratski kabineti. Utvrdio je da sukobe u izvršnoj vlasti najčešće inicira predsjednik države koji želi zamijeniti premijera na mjestu prvaka vlade, a predsjednik najčešće mijenja premijere koji vode manjinske kabinete.

Giovanni Sartori (1994: 132) pripisuje polupredsjedničkim sustavima pet obilježja:

- predsjednik države bira se neposrednim ili posrednim pučkim izborima na fiksni mandat;
- on dijeli izvršnu vlast s premijerom;
- predsjednik je neovisan o parlamentu, ali ne može samostalno imenovati vladu i vladati sam, nego to mora činiti preko vlade;
- premijer i ministri ovise o povjerenju parlamenta;
- dualna struktura vlasti omogućuje različite ravnoteže i promjenu moći unutar izvršne vlasti, ali je svaka "komponenta egzekutive" potencijalno samostalna.

Sartori je revidirao Duvergerovo prvo konstitutivno obilježje semiprezidencijalizma tako što je izravne izbore predsjednika države zamijenio pučkim izborima. Time je htio naglasiti da predsjednika države ne moraju izabrati birači, nego to može učiniti i prethodno izabrano izborničko tijelo. Izbori ne moraju biti izravni, ali moraju biti pučki, tj. predsjednika ne smije birati parlament. Ta promjena omogućuje da se u polupredsjedničke sustave svrsta i Finska, najdugovječnija polupredsjednička država, u kojoj je predsjednika države biralo izborničko tijelo. No glavnim obilježjem polupredsjedničkog sustava Sartori smatra podijeljenu izvršnu vlast, "strukturu s dvojnomoću" ili "konfiguraciju s dvije glave" jer ga upravo to razlikuje od predsjedničkog sustava. Inače, osim Finske u tu je kategoriju svrstao samo još Francusku i Portugal od 1976. do 1982. te Poljsku i Rumunjsku.

Gianfranco Pasquino (1997: 130; 2005) tvrdi da se o semiprezidencijalizmu može govoriti ako predsjednika države izravno ili neizravno biraju birači, ako predsjednik države ima pravo imenovati premijera i u određenim uvjetima raspustiti parlament te ako premijer ovisi o povjerenju parlamenta. Polupredsjednički sustav dizajniran je kao dvojna struktura vlasti zato što predsjednik države i premijer imaju različite ovlasti. Unutar dvojne strukture može se razviti kompetitivna dijarhija, kad predsjednik i premijer pripadaju istoj političkoj većini, ili konfrontacijska dijarhija, kad pripadaju različitim političkim većinama. Pasquino tvrdi da se polupredsjednički sustavi bitno razlikuju od parlamentarnih po tome što predsjednik države ima izvršnu vlast (1997: 131).

Alfred Stepan i Ezra N. Suleiman (2001: 277-278), polazeći od sustava Pete Republike, izdvojili su pet nužnih konstitutivnih odrednica polupredsjedničkog sustava vlasti:

- pučki izbor predsjednika države;
- pravo predsjednika države da raspusti skupštinu;
- pravo predsjednika države da proglašava izvanredno stanje;
- položaj predsjednika države kao šefa izvršne vlasti;
- pravo predsjednika države da raspisuje referendum.

Zaključili su da su s francuskim ustavnim modelom u Europi tipološki istovjetni ustavni modeli Portugala, Poljske i Rusije. Nadalje, Stepan (2001: 16-17) ustvrdio je da ustavni model polupredsjedničkog sustava može dospjeti u tri različite empirijske "pozicije" koje proizvode vrlo različite političke režime. U prvoj poziciji predsjednik države

ujedno je vođa stranke ili koalicije koja ima većinu u jednome ili u oba doma parlamenta, te ustavni sustav praktično funkcionira kao “čisti semiprezidencijalizam”. U drugoj poziciji predsjednik države nema parlamentarnu većinu, ali tu većinu ima premijer, te se uspostavlja sustav podijeljene vlasti ili kohabitacije. U trećoj poziciji ni predsjednik države ni premijer nemaju većinu u parlamentu, ali kako predsjednik ima ustavno pravo donositi dekrete ili ukaze sa zakonskom snagom, uspostavlja se “nedemokratski prezidencijalizam” ili sustav “ukazokracije”.

1.4. Minimalistička shvaćanja polupredsjedničkih sustava

Minimalistička shvaćanja semiprezidencijalizma revidiraju izvorni Duvergerov koncept i svode ga na dva konstitutivna obilježja: pučki izbor predsjednika države te izbor i opoziv premijera i vlade u parlamentu. U posljednje su vrijeme u prvi plan izbila dva reprezentativna predstavnika tog pravca: Robert Elgie i Cindy Skach.

Irski politolog Robert Elgie posljednjih se godina vjerojatno najintenzivnije i najsustavnije bavi semiprezidencijalizmom te je objavio i uredio više teorijskih i komparativnih studija o njemu (1997, 1998, 1999, 2004, 2005). On tvrdi da polupredsjednički režim ima samo dva konstitutivna obilježja: pučki, neposredni ili posredni, izbor predsjednika države na fiksni vremenski mandat te supostojanje premijera i vlade koji ovise o povjerenju parlamenta. Elgie (1991: 13) to naziva “čistom ustavnom definicijom koncepta” koja određuje samo “stanje u kojemu predsjednik što ga je izabrao narod na fiksni mandat postoji uz premijera i kabinet koji su odgovorni parlamentu”. Formalni

koncept ne govori ništa o političkoj moći aktera, pa obuhvaća i politički jake i politički slabe predsjednike države: ustavno jaki predsjednici države katkad su politički slabi, a ustavno slabi predsjednici države katkad su politički vrlo jaki. To znači da predsjednik države nekad dominira nad premijerom, a da premijer nekad dominira nad državnim poglavarom. Ustavna vlast nije, prema tome, odlučujuća u oblikovanju empirijskih oblika polupredsjedničkih sustava jer su “ustavi katkad slabi pretkazivači političke prakse” (1999: 289). Ključni je problem Elgieva određenja to što se prijelaz iz parlamentarnoga sustava u polupredsjednički ostvaruje jednim jedinim institucionalnim korakom: ozakonjenjem izravnih pučkih izbora predsjednika države. Prema tome kriteriju, u suvremenoj Europi bilo bi 26 polupredsjedničkih država (Rose, 2000: 378-381). Elgie (2005: 102) samo je u Srednjoj i Istočnoj Europi ustanovio čak 11 polupredsjedničkih država: Bjelorusiju, Bugarsku, Hrvatsku, Litvu, Makedoniju, Poljsku, Rumunjsku, Rusiju, Slovačku, Sloveniju i Ukrajinu.

Premda sve one udovoljavaju dva formalnim kriterijima semiprezidencijalizma, empirijski se razlikuju prema tome postoji li u njima “dominantni tip vodstva”. Sukladno tome, Elgie razlikuje tri realna podtipa polupredsjedničkih sustava: sustave u kojima od nastanka postoji neki oblik dominantnog vodstva, bilo da je riječ o premijeru (kao u Austriji, Bugarskoj, Irskoj, Sloveniji ili na Islandu) bilo da je riječ o predsjedniku države (kao u Rusiji); sustave u kojima dominantni vođa nije ni premijer ni predsjednik (kao u Francuskoj, Litvi, Poljskoj, Rumunjskoj ili Ukrajini); sustave u kojima se domi-

nantno vodstvo mijenja ovisno o promjeni konstelacije političkih odnosa, pa se težište moći pomiče od predsjednika države na premijera (kao u Finskoj) ili od premijera na predsjednika države (kao u Portugalu). Osim ustavnog modela na empirijske oblike utječu i drugi čimbenici, ponajprije stranačka politika i ličnosti vođa. Elgie (2005: 102 i d.) kasnije je tri empirijska tipa polupredsjedničkih sustava nazvao: “polupredsjedničkim režimom s ceremonijalnim predsjednikom” kao simboličnim vođom koji ima male ustavne ovlasti (kao u Bugarskoj ili Sloveniji); “polupredsjedničkim režimom s ravnotežom vlasti predsjednika i premijera” (kao u Hrvatskoj ili Poljskoj); “vrlo prezidencijaliziranim polupredsjedničkim režimom” s jakim predsjednikom države i slabim premijerom (kao u Bjelorusiji, Rusiji i Ukrajini).

Američka politologinja Cindy Skach (2005: 6-7) ne dvoji o tome da je semiprezidencijalizam “samostalan, jedinstven ustavni tip” političkog sustava koji se strukturno razlikuje od čistoga parlamentarizma i čistoga prezidencijalizma. Ona razlikuje konstitucionalni model od empirijskih podtipova semiprezidencijalizma.

Polupredsjednički sustav formalno definira jednako kao Elgie, dakle kao sustav u kojemu je poglavar države pučki izabrani predsjednik s fiksnim vremenskim mandatom, a šef vlade premijer koji je odgovoran zakonodavnom tijelu (2005: 13). Dvojnu izvršnu vlast smatra “istaknutim obilježjem” polupredsjedničkog sustava, ali je ne uvrštava u svoju strogu formalnu definiciju. Podjela izvršne vlasti između predsjednika države i premijera, koji nisu ni jednako legitimni ni jednako odgovorni, izvor je teorijski predvidivih i empirij-

ski dokazanih napetosti što su inherentne tom tipu vlasti. Unutar formalnoga institucionalnog sklopa mogu se razviti tri empirijska podtipa semiprezidencijalizma: konsolidirana vladavina većine, podijeljena vladavina većine i podijeljena vladavina manjine.

- U konsolidiranoj vladavini većine predsjednik države i premijer pripadaju istoj parlamentarnoj većini. Habitacija je najbolja empirijska konstelacija odnosa zato što minimalizira institucionalne sukobe, jer povećava izgled da predsjednik i premijer surađuju u oblikovanju politike, te se tako stabilizira cijeli sustav. No ni ona nije imuna na sukobe, pogotovo ako predsjednik i premijer pripadaju različitim političkim strankama unutar većinske parlamentarne koalicije. Sukobi mogu izbiti i zato što predsjednik države misli da mu pripada vodeća uloga jer posjeduje izravnu demokratsku legitimnost nasuprot izvedenoj, posrednoj legitimnosti premijera. Osim toga predsjednik države može naprosto izgubiti povjerenje u premijera i nastojati preuzeti njegove funkcije.
- U podijeljenoj vladavini većine premijer ima parlamentarnu većinu, a predsjednik je nema, pa se postavlja kao opozicija većini. Kohabitacija je empirijska konstelacija odnosa koja je mnogo konfliktnija od habitacije zato što predsjednik pripada jednoj, a premijer, vlada i parlamentarna većina drugoj političkoj stranci ili taboru, te stoga imaju različite političke ciljeve i nerijetko ih nastoje ostvariti na račun političkog protivnika s kojim dijele izvršnu vlast. Predsjednik može češće posezati za institutom dekreta i izvanrednim

ovlastima kako bi uspostavio stanovitu ravnotežu moći u odnosu prema vladi i premijeru.

- U podijeljenoj vladavini manjine ni predsjednik ni premijer nemaju parlamentarnu većinu. To je empirijski najkonfliktnija, a time i najopasnija konstelacija odnosa za konsolidaciju i opstanak demokracije. Nepostojanje ni predsjednikove ni vladine većine imobilizira parlament, destabilizira vladu i otvara prostor predsjedniku države da stalno poseže za izvanrednim ovlastima i da vlada dekretima, često prelazeći ustavne granice svoje vlasti.

Skach (2005: 1) tipologizira polupredsjedničke sustave u Srednjoj i Istočnoj Europi jednako kao Elgie, samo što u njih ne ubraja Slovačku.

2. Problemi komparativnih istraživanja polupredsjedničkih sustava

Ograničen prikaz različitih shvaćanja polupredsjedničkog sustava dobra je podloga da se ilustrira nekoliko tipičnih problema komparativnih istraživanja tog modela vlasti. Riječ je o koncepcijskoj rastezljivosti, selekcijskoj pristranosti, tipologizacijskim nejasnoćama i denominacijskoj zbruci.

2.1. Koncepcijska rastezljivost

Prvi se problem očituje u obliku koncepcijske rastezljivosti (Sartori, 1970, 1991; Collier i Mahon, 1993) koja proistječe iz vrlo različitih definicija semiprezidencijalizma. Minimalisti ga definiraju samo pomoću dva, a maksimalisti pomoću desetak konstitutivnih obilježja. Minimalistički definiran koncept pokazuje se kao vrlo rastezli-

va kategorija u koju se mogu ubrojiti i slučajevi kojima u njoj nije mjesto. Bitne razlike između polupredsjedničkih i parlamentarnih sustava oni svode na jedno razlikovno obilježje, a to je izravan pučki izbor predsjednika države u polupredsjedničkim režimima. Većina analitičara parlamentarizma ne smatra to konstitucionalnim svojstvom koje mijenja prirodu cijeloga sustava vlasti ili čak cijeloga političkog sustava. Promjene što ih izravni izbori poglavara države unose u parlamentarni sustav najčešće se opisuju kao ugradnja predsjedničkog elementa u parlamentarni sustav, ograničena strukturna prezidencijalizacija parlamentarnog sustava i sl. Ukratko, minimalistički koncepti ne legitimiraju uvjerljivo polupredsjednički sustav kao sustav *sui generis* premda ga priznaju kao poseban politički režim. Iz minimalističkih koncepata proizlazi "tipološka ekspanzija" polupredsjedničkih sustava, čime se oni pretvaraju u dominantan institucionalni aranžman u Istočnoj i Srednjoj Europi. Nasuprot tome maksimalistički koncepti razmjerno su usko definirane kategorije u koje se "provlače" samo slučajevi koji imaju velik broj zajedničkih konstitutivnih značajki. Ortodoksni maksimalisti inzistiraju na strogim i preciznim definicijama prema kojima se polupredsjedničcima mogu nazvati samo sustavi koji imaju deset i više točno određenih konstitucionalnih obilježja. Katkad se inzistira na tome da ta obilježja doslovce budu preuzeta iz Vajmarske i Pete Republike kao prototipskih polupredsjedničkih država. Iz maksimalističkog koncepta proizlazi "tipološka redukcija" polupredsjedničkih sustava, pa se čini da su oni gotovo iščezli s političkog zemljovida Europe. Tipologijske posljedice sklonosti minimalista inklu-

zivnijemu, a maksimalista ekskluzivnijem konceptu semiprezidencijalizma vidljive su u *tablici 1*.

2.2. Seleksijska pristranost

Drugi je problem prirodna ili neprirodna seleksijska pristranost. Prirodna ili nenamjerna pristranost u izboru slučajeva uglavnom potječe iz nepoznavanja ustavne i političke stvarnosti zemalja Srednje i Istočne Europe, osobito zemalja nastalih raspadom Sovjetskog Saveza i Jugoslavije. Neke tipologije u *tablici 1*. posljedica su upravo te vrste pristranosti (Shugart i Carey, 1992; Sartori, 1994; Stepan i Suleiman, 2001; itd.). To vrijedi i za brojne recentne studije iz komparativne politike (Gallagher, Laver i Mair, 2006: 25, 29; Ball i Peters, 2005: 62, 192; Newton i Van Deth, 2005: 65, 66; itd.) te za specijalističke studije o pojedinim polupredsjedničkim državama (primjerice, Knapp i Wright, 2006: 54). Utjecaj prirodne pristranosti na klasifikaciju polupredsjedničkih sustava najočitiji je upravo na primjeru Hrvatske. Premda je za stručnjake Hrvatska od 1990. do 2000. slovila kao paradigmatički primjer polupredsjedničkog sustava vajmarskog tipa, u većini komparativnih studija, pa i u specijalističkim regionalnim studijama, ona se uopće ne spominje (Baylis, 1996; Widmaier, Gawrich i Becker, 1999; Krouwel, 2003; itd.).

Neprirodna ili namjerna pristranost očituje se u više oblika, a uglavnom proistječe iz vrijednosnih polazišta. U starijoj njemačkoj literaturi, koja je uvelike ostala pod dojmom propasti vajmarske demokracije, prošireno je uvjerenje da je u polupredsjednički sustav vlasti ugrađena "kobna konstrukcijska greška" koja ugrožava demokraciju (Bracher, 1962: 57; 1962a; Loewenstein, 1969:

102; v. i Fraenkel, 1970; Kirchheimer, 1981; itd.). I novija njemačka literatura donekle je preuzela takvo stajalište (primjerice Merkel i Puhle, 1999: 189). Ona je ipak sklonija historijsko-empirijskoj analizi, odnosno istraživanju empirijskih uvjeta koji semiprezidencijalizam pretvaraju u kočnicu ili zapreku konsolidaciji demokracije. No još je snažno hipotetsko mišljenje da semiprezidencijalizam negativno utječe na konsolidaciju demokracije općenito ili na konsolidaciju pojedinih podsustava, "parcijalnih režima", političkog sustava. Ilustrirat ću to na nekoliko primjera.

Većina analitičara misli da je institucionalizacija polupredsjedničkog sustava u Rusiji "zamrznuła" procese demokratizacije u toj zemlji. Silvia von Steinsdorff (1995: 495) smatra kako u podijeljenome ruskom društvu bez demokratske političke kulture vrlo jaka institucija predsjednika države lako može izazvati povratak u diktaturu. Ozakonjenjem polupredsjedničkog sustava u Rusiji je nastao institucionalni sklop koji omogućuje dvama glavnim ustavnim akterima, predsjedniku države i parlamentu, da svojim stvarnim i insceniranim sukobima u borbi za političku premoć potkopavaju konsolidaciju demokracije: "Stalno laviranje između ograničene suradnje 'prema unutra' i proračunatog sukoba 'prema van' pojačava sve veći nedostatak demokratske legitimnosti i političkog autoriteta od kojih boluje cijeli ruski sustav vlasti" (1999: 34). Klaus Westen (1994: 832) tvrdi da povlašten položaj predsjednika države u ruskom sustavu "nedvojbeno znači stanovito ograničavanje demokratskog načela". Wolfgang Merkel i Hans-Jürgen Puhle (1999: 190-192) tvrde da je ustavna konstrukcija polupredsjedničkog sustava u Rusiji

omogućila stvarno razvlašćivanje parlamenta u korist predsjednika države te pretvaranje zakonodavne parlamentarne države u dekretski predsjednički režim. Najoštriji kritičari tvrde da se ruski sustav praktično prometnuo u superpredsjednički režim (Holmes, 1993-1994; Ishiyama i Kennedy, 2001) ili u autoritarni predsjednički sustav (Brie, 1996; Colton i Skach, 2005: 114 i d.; itd.). Konstitucionalni polupredsjednički sustav pokazao se dakle kao institucionalni okvir koji je omogućio razvoj političke prakse koja nije promijenila samo sustav vlasti, polupredsjednički u predsjednički, nego je zaustavila transformaciju totalitarnoga u demokratski politički sustav “na pola puta” tako što je ruski sustav “uplovio” u autoritarne vode.

Još su gore ocijenjeni učinci polupredsjedničkog sustava u Ukrajini, makar do “narančaste revolucije” 2004. On je bio institucionalni okvir unutar kojega su se razvili autoritarni politički poredak, koji se naziva “kompetitivnim autoritarnim režimom” (Kuzio, 2005: 2) i “pokroviteljskim prezidencijalizmom” (Hale, 2006), i nedemokratska *machine politics* (D’Anieri, 2005; Hale, 2006). Ukrajina je važna i zato što se u njoj jaki predsjednici države nisu pokazali kao stvarne i simbolične integracijske figure nacije i države, nego kao predstavnici sukobljenih dijelova zemlje. To relativizira konvencionalno mišljenje da u novostvorenim polupredsjedničkim državama predsjednici djeluju kao integracijske figure jer je Ukrajina pokazala da oni mogu biti dezintegracijske figure i institucije.

Najgore je, ipak, iskustvo Bjelorusije jer je “posebna struktura bjeloruskog sustava vlasti historijski primjer

posebnih rizika polupredsjedničkih sustava vlasti u nekonsolidiranim demokracijama” (Merkel i Puhle, 1999: 192). Kako zbog “općih konstrukcijskih problema” polupredsjedničkog sustava tako i zbog niza kontekstualnih čimbenika – nesposobnosti vladajućih elita u glavnim političkim institucijama da prihvate uzajamno institucionalno samoograničavanje, nedostatne demokratske legitimnosti parlamenta zbog koje ne može kontrolirati i obuzdavati moć predsjednika države, nepostojanja snažnih posredničkih struktura koje bi se suprotstavile plebiscitarno-autoritarnoj strategiji djelovanja predsjednika države, nepostojanja demokratske političke kulture i razvijenoga civilnog društva koji bi bili otporni na autoritarnu demagogiju predsjednika države – Bjelorusija se pretvorila u “sultanističku” predsjedničku diktaturu (Lindner, 1997; Eke i Kuzio, 2000; Marples, 2005, 2006; itd.).

I analitičari transformacijskih procesa u srednjoeuropskoj Poljskoj tvrde da je polupredsjednički sustav negativno utjecao na demokratsku konsolidaciju pojedinih podsustava, ali i cijeloga političkog sustava, bilo tako što je “ustavni okvir” poticao nestabilnost vlada, nedjelotvornost i nerazvidnost u procesima političkog odlučivanja (Merkel i Puhle, 1999: 189), bilo tako što je negativno utjecao na konsolidaciju političkih stranaka i stranačkog sustava (Grotz, 2000: 197 i d.), bilo tako što je u razdobljima habitacije “ukidao” političke institucije koje bi kontrolirale vlast (Rüb, 2001: 461).

Općenito se može kazati da se polupredsjednički sustav češće vrednuje kao demokratski insuficijentniji i suspektiji od predsjedničkoga, a pogo-

tovo od parlamentarnog sustava.⁶ Georg Brunner, primjerice, misli da polupredsjednički sustavi nisu svojstveni privredno, kulturno i politički naprednijoj Srednjoj Europi, pa je Hrvatsku interpretirao kao odstupajući srednjoeuropski slučaj, izazvan ratnim okolnostima. Kod nekih je autora zamjetna sumnjičavost prema izgledima pojedinih postkomunističkih zemalja, pa i cijelih regija da konsolidiraju demokracije, koja se umnogome zasnivala i na uvjerenju da u njima ozakonjeni polupredsjednički sustavi ne pridonose tom cilju. Kako bi se mogućnost konsolidacije demokracije u pojedinim zemljama ili regijama prikazala prijepornom, neki su im autori hotimice pripisivali polupredsjedničke sustave vlasti i kad oni formalno nisu bili uspostavljeni. Paradigmatičan je primjer takva neznanstvenog postupka ovlažno svrstavanje svih istočnoeuropskih zemalja u kategoriju polupredsjedničkih država (Decker, 2006: 277). Znanstveno je neutemeljen i namjerno selekcijski pristran i pristup koji se zasniva na tvrdnji da su “zemlje koje su nekoć bile dio Sovjetskog Saveza ili Jugoslavije izabrale

⁶ Nisu svi analitičari sumnjičavi prema demokratskim potencijalima semiprezidencijalizma, a tipični su primjeri talijanski politolozi Sartori (1994, 1994a) i Pasquino (1997, 2005), koji se zauzimaju za to da Italija ozakoni polupredsjednički sustav. Pasquino ukazuje na to da se on pokazao prikladnim institucionalnim aranžmanom za uspješnu tranziciju iz jednoga demokratskog režima u drugi, kao u prijelazu iz Četvrte u Petu Republiku u Francuskoj, za tranziciju iz autoritarnoga režima u demokratski, kao u Portugalu, te za tranziciju iz komunističkog režima u demokraciju, kao u Poljskoj (v. Lijphart, Pasquino i Duverger, 1997: 136).

oblike semiprezidencijalizma...”, dok su zemlje koje su nekoć bile dio sovjetskog bloka – Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka – “prihvatile varijante parlamentarnog sustava, često preuzete iz njemačke verzije tog tipa režima” (Baylis, 1996: 299).

2.3. Tipologizacijske dvojbe

Treći je problem tipologizacijske prirode. Tipologije neposredno ovise o broju kriterija što se uzimaju u obzir u svrstavanju pojedinih slučajeva u određeni tip: što je kriterija manje, tipološke su kategorije šire, a što je kriterija više, tipološke su kategorije uže. Prema najnezahtevnijemu tipološkom pristupu, koji se zasniva na dva kriterija, u kategoriji polupredsjedničkih država našlo se 11 zemalja Istočne i Srednje Europe, a prema najzahtevnijem pristupu, koji se zasniva na desetak kriterija, u njoj ima mjesta za upola manji broj zemalja.

Opći normativni tip polupredsjedničkog sustava može se razvrstati na podtipove na temelju formalnih, konstitucionalnih kriterija (Shugart i Carey, 1992; Shugart, 1993; Brunner, 1996; Rüb, 2001; itd.) ili na temelju kontingentnih, empirijskih kriterija (Colton i Skach, 2005; Elgie, 2005; Skach, 2005; itd.). Zapravo, samo se iz maksimalističkih koncepata semiprezidencijalizma mogu izvesti normativni podtipovi, dok se minimalistički koncepti moraju okrenuti konstrukciji empirijskih podtipova jer naprosto ne sadržavaju dovoljno kriterija koji bi omogućili normativnu tipološku diferencijaciju.

2.4. Denominacijska zbrka

Četvrti je problem denominacija ili imenovanje određenog koncepta, a posljedica je koncepcijske neodređenosti i

Tablica 1. Polupredsjednički sustavi u Srednjoj i Istočnoj Europi

Sartori (1994)	Baylis (1996)	Brunner (1996)	Elgie (1999)	Merkel i Puhle (1999)	Rüb (2001)	Stepan i Suleiman (2001)	Roper (2002)
Poljska Rumunjska	Estonija Letonija Litva	Crna Gora Hrvatska Litva Moldavija Poljska Rumunjska Rusija Srbija Ukrajina	Bjelorusija Bugarska Hrvatska Litva Makedonija Poljska Rumunjska Rusija Slovačka Slovenija Ukrajina	Poljska Rumunjska Rusija	Bugarska Crna Gora Hrvatska Litva Makedonija Moldavija Poljska Rumunjska Slovačka Slovenija Srbija Ukrajina	Poljska Rusija	Hrvatska Litva Moldavija Poljska Rumunjska Slovenija
Siaroff (2003)	Colton i Skach (2005)	Skach (2005)	Shugart (2005)	Protsyk (2005, 2005a)			
Bjelorusija Hrvatska do 2000. Poljska do 1997. Rusija Ukrajina	Litva Poljska Rusija Slovenija	Bjelorusija Bugarska Hrvatska Litva Makedonija Moldavija Poljska Rumunjska Rusija Slovenija Ukrajina	Rusija Ukrajina 1996-2005. Makedonija Slovenija	Bugarska Hrvatska Litva Makedonija Moldavija Poljska Rumunjska Rusija Slovenija			

tipoloških nejasnoća. Gotovo je nemoguće navesti sve nazive koji se vezuju za polupredsjedničke sustave. Kao formalna oznaka spomenutog sustava upotrebljavaju se termini *polupredsjednički sustav*, *mješoviti sustav*, *dualistični sustav*, *hibridni sustav*, *granični sustav*, *parlamentarno-predsjednički sustav*, *dualistični parlamentarizam*, *ograničeni parlamentarizam*, *parlamentarni sustav s hegemonijom predsjednika*, *parlamentarni sustav s dominacijom predsjednika*, *oblik parlamentarizma s komponentom predsjedničke vlasti*, *modificirani parlamentarizam*, *dualistični parlamentarno-*

-predsjednički sustav, *demokratska poluparlamentarna verzija predsjedničkog sustava*, *predsjednički parlamentarizam*, *kvazipredsjednički sustav*, *ograničeni prezidencijalizam*, *sustav bipolarne egzekutive*, *sustav dualne egzekutive*, *dvojno vodstvo*, *dijarhija*, *fazni model*, *alternacijski model* itd.

U empirijskoj analizi izbor nazivlja još je raznovrsniji i politički obojeniji: *monokracija*, *plebiscitarna monokracija*, *izborna monarhija*, *pučka monarhija*, *republikanska monarhija*, *monarhija bez nasljedne dinastije*, *republikanska verzija ustavne monarhije*, *kvazimonar-*

hija, plebiscitarna demokracija, principat, nedemokratski prezidencijalizam, imperijalni prezidencijalizam, superprezidencijalizam, pokroviteljski prezidencijalizam, prosvijećeni despotizam, ukazokracija, dekretski režim, ustavna diktatura, delegirana demokracija, razvlašteni parlamentarizam, disciplinirani parlamentarizam, kastrirani parlamentarizam, izborni autoritarni režim, predsjednička diktatura, kompetitivna dijarhija, konfrontacijska dijarhija itd. Tome treba dodati i nazive koji su zasnovani na političkoj praksi pojedinih zemalja koju su obilježili autoritarni politički stilovi predsjednika država. Tako je nastao niz eponima kao što su *degolistički konzulat, degolizam, miteranizam, kekonizam, tuđmanizam, kučmanizam, jeljcinizam, putinizam, walesizam* itd.

Točni i prikladni ili netočni i politički pristrani, oni upućuju na složenost ustavnih aranžmana i političke prakse koja se razvija unutar njih. Terminološka zbrka otežava analizu, umnažajući teorijske i metodološke probleme komparativnih istraživanja.

3. Završno razmatranje

Sudbina termina i pojma polupredsjednički sustav primjerno oslikava povijest “trećih kategorija” u političkoj znanosti druge polovice 20. stoljeća. One su nastale kao teorijski pokušaji da se “razbiju” tradicionalne kategorijalne dihotomije koje nisu više mogle dobro izraziti raznovrsnu političku stvarnost ili su bile preuske da bi se ta stvarnost “strpala” u njih, te ih je trebalo zamijeniti trihotomijama. Sudbinu “trećih kategorija” najbolje ilustriraju tri iznimno važne politološke kategorije: autoritarni politički sustav, polupredsjednički sustav vlasti i kombinirani izbor-

ni sustav. Svi su oni početno nazivani “mješovitim sustavima”, a mnogi ih još uvijek nazivaju tako. Nazivi su trebali sugerirati kako su posrijedi institucionalni aranžmani koji su nastali kao mješavine elemenata dvaju temeljnih tipova: autoritarni politički sustav zapravo je mješavina osobina demokratskoga i totalitarnoga političkog sustava, polupredsjednički sustav mješavina je svojstava predsjedničkoga i parlamentarnog sustava vlasti, a kombinirani izborni sustav čini mješavina elemenata većinskoga i razmjernoga sustava izbora. U pozadini je takva stajališta misao da ti sustavi nisu – i da ne mogu ni biti – političke i teorijske kategorije *sui generis* zato što nemaju samosvojnih konstitutivnih obilježja. Stoga su nerijetko tretirani kao prolazne empirijske pojave koje će se tijekom vremena “uliti” u jednu od dviju etabliranih kategorija, pa ih ne treba ni pokušavati konceptualizirati. Tako bi autoritarni politički režimi trebali prijeći u demokraciju ili diktaturu, polupredsjednički sustavi preobrazili bi se u parlamentarni ili predsjednički sustav, a kombinirane izborne sustave prema njihovu je dizajnu i političkim učincima moguće svrstati u većinske ili razmjerne. Među znanstvenicima koji su se bavili analizom sustava vlasti i političkih režima općenito bilo je mnogo ustrajnih i utjecajnih zagovornika tradicionalne dihotomne klasifikacije ili tipologizacije na parlamentarne i predsjedničke sustave: od Brachera, Steffanija, Loewensteina, Kaltefleitera do Riggsa, Suleimana, Lijpharta, Linza i ostalih. No zahvaljujući ustrajnim teorijskim naporima i uvjerljivim empirijskim argumentima konceptijski i tipološki dogmatizam umnogome je prevladavan prem-

da obično nikad do kraja ne nestaje iz teorijske literature.⁷

Nove, "treće kategorije" uvijek su izazivale poseban interes znanstvenika. Nisu bile samo konceptijski nedovršene, pa je trebalo uložiti posebne napore da se konceptualiziraju, nego su svojom kompleksnošću otvarale prostor za oblikovanje vrlo različitih empirijskih konstelacija odnosa unutar istoga institucionalnog okvira. Time su se otvarala nova područja istraživanja. Istraživači su dobili poticaje da empirijskim istraživanjima i teorijskim poopćavanjima njihovih rezultata konstruiraju realne podtipove nekoga institucionalnog aranžmana koji bi, povratno, poboljšali razumijevanje samoga modela, "izoštrili" njegovu koncepciju i utjecali na njegovo vrednovanje među institucionalnim dizajnerima širom svijeta. A kad se izađe iz okvira ustavnopravnih analiza, politolozi "dolaze na svoje" – na područje koje analitički mora obuhvatiti sve dimenzije politike, dakle političke institucije, procese i sadržaje.

Formalna, konstitucionalna definicija pojma samo je dio znanstvenog posla što ga treba obaviti. No konstitucionalni semiprezidencijalizam stvara mnogo različitih i kompleksnih konfigurativnih konstelacija koje se ne mogu razumjeti i objasniti ako se ne razmotre bitni elementi koji ih suoblikuju: izbori i izborne odluke birača, stranačka struktura parlamenta, tip vlade koji izrasta iz te strukture, odnos između vlade i parlamenta, vrsta političke kulture, osobni

stilovi političkog vladanja itd. Među politolozima postoji konsenzus o tome da na uspostavu različitih empirijskih podtipova semiprezidencijalizma najviše utječe stranačka struktura parlamenta. Ona se pak ne može objasniti bez izbornog sustava, strukture društvenih rascjepa, stabilnosti političkih stranaka, efektivnog broja stranaka u parlamentu, postojanja prirodnih ili manufakturnih parlamentarnih većina, integriranosti predsjednika države u stranački sustav, odnosno pitanja je li predsjednik član neke stranke ili neovisna osoba, osobnih političkih stilova itd. Nije stoga čudno što su se politolozi, mnogo više od "konzervativnih" ustavnih pravnikâ, upuštali u komparativne teorijske i empirijske analize "trećih kategorija" i postupno preuzimali palicu od njih na tom području istraživanja.

Teorijski naponi u politološkom istraživanju polupredsjedničkih sustava najprije moraju biti usmjereni na to da se oni jasno konceptualiziraju te potom, na osnovi konceptualizacije, i tipologiziraju. Iz prethodnoga je prikaza razvidno da su se različiti autori služili različitim pristupima konceptualizaciji pojma: jedni su polazili od formalnih, institucionalnih kriterija (Shugart i Carey, 1992; Sartori, 1994; Brunner, 1996; Pasquino, 1997; Elgie, 1998, 2004, 2005; Shugart, 2005; Skach, 2005; itd.), drugi od neformalnih, empirijskih kriterija (Lijphart, 1992; Linz, 1994; Baylis, 1996; Taras, 2003; itd.), a treći su miješali ta dva pristupa (Brie, 1996; Widmaier, Garwitch i Becker, 1999; Merkel i Puhle, 1999; Rüb, 2001; Protsyk, 2005; itd). U analizi treba pak jasno razdvojiti konstitucionalnu od empirijske razine. Ako se dva pristupa nekontrolirano

⁷ U tom su sklopu primjermi teorijski naponi J. J. Linza (1964, 1973, 2000) da konceptualizira autoritarni režim kao poseban tip političkog sustava.

miješaju, obično proizvode koncepcijsku i tipološku zbrku.⁸

Prvi korak čini dakle formalno određenje polupredsjedničkog sustava, tj. utvrđivanje njegovih temeljnih institucionalnih obilježja. Iz prethodnog je prikaza očito kako nema punog konsenzusa među znanstvenicima o tome što su temeljna institucionalna obilježja polupredsjedničkog sustava. Razilaženja su uglavnom uvjetovana različitim razumijevanjima i operacionizacijama Duvergerova trećega konstitutivnog obilježja polupredsjedničkih sustava prema kojemu predsjednik države ima “znatne ovlasti”.

Prema mojem mišljenju, u konceptualizaciji polupredsjedničkog sustava treba poći od dviju pretpostavki:

- od izvornoga Duvergerova pojma polupredsjedničkog sustava koji uključuje sva tri temeljna obilježja koja mu je pripisao tvorac pojma;
- od konstitucionalnih modela dviju prototipskih polupredsjedničkih demokracija prve i druge polovice 20. stoljeća: Vajmarske Njemačke i Pete Republike u Francuskoj. Iz tih je konstitucionalnih konstrukcija moguće utvrditi što bi bile “znatne ovlasti” predsjednika države. U obzir treba uzeti poglavito glavne ovlasti predsjednika države koje su zajedničke dvama modelima. Takav pristup opravdava i to što su suvremeni ustavni polupredsjednički sustavi u bitnome dizajnirani prema tim povijesnim uzorima, ponajprije prema Petoj Republici (Steinsdorf,

1995; Stepan i Suleiman, 1995; Rüb, 2001; itd.).

Sukladno naznačenom pristupu prvi je konstitutivni element polupredsjedničkog sustava izravni pučki izbor predsjednika države na vremenski točno određen mandat. Premda se čini jednostavnim i razumljivim samim po sebi, on to nipošto nije. Ponajprije, u oba prototipska modela predsjednika države u prvoj, formativnoj fazi polupredsjedničke demokracije nisu izravno birali birači. Prvi vajmarski predsjednik, Friedrich Ebert, izabran je 1919. u *Reichstagu* i na toj je dužnosti ostao cijeli sedmogodišnji mandat. Prvoga predsjednika Pete Republike, Charlesa de Gaullea, izabralo je izborničko tijelo od 80.000 članova, parlamentaraca i predstavnika lokalnih vijeća, i na toj je dužnosti ostao do prvih izravnih izbora predsjednika 1965. Izravni izbor predsjednika države ishodno nije dakle bio zamišljen kao ustavno svojstvo polupredsjedničkog sustava. Werner Kaltefleiter (1970: 187) smatra da je u polupredsjedničkom sustavu način izbora predsjednika države “uvelike irelevantan za njegov stvarni položaj na vlasti”. Jakog predsjednika države, tvrdi Kaltefleiter, ne stvaraju izravni pučki izbori, nego “činjenica da je on ili vođa većinske stranke, ili stranke koja je nužna za formiranje vlade, ili da se parlament više-manje odrekao obavljanja svojih funkcija”. Ipak, prevladalo je mišljenje da su izravni pučki izbori važni kao izvor neposredne demokratske legitimnosti predsjednika države, koja je kvalitetom istovjetna s demokratskom legitimnosti izabranog parlamenta i koja opravdava “znatne ovlasti” koje mu daje ustav. Osim toga kad bi predsjednika države birao parlament, parlament bi morao imati i ustav-

⁸ Na nužnosti razdvajanja dvaju pristupa u konceptualizaciji polupredsjedničkog sustava osobito inzistiraju Elgie (1998: 224 i d.) i Shugart (2005: 327).

nu ovlast da ga opozove, čime bi se našao u jednaku odnosu ovisnosti prema parlamentu kao i vlada. U suvremenim raspravama posve prevladava stajalište da su izravni pučki izbori predsjednika države “presudni” za polupredsjednički sustav (Bahro i Veser, 1995: 476).

Drugi je element polupredsjedničkog sustava izbor premijera i vlade u parlamentu. Ni on nije jednostavan kako se možda čini na prvi pogled. Ako premijera i vladu bira parlament, znači li to da predsjednik države nema nikakve ustavne ovlasti u “investituri” vlade? Nadalje, ima li parlament isključivu, “unilateralnu” ovlast da ih i smijeni ili tu ovlast dijeli s predsjednikom države?⁹ U Vajmarskoj Republici predsjednik države imao je ustavno pravo opozvati premijera i vladu. U Petoj Republici predsjednik ima pravo imenovati premijera bez prethodnih konzultacija s Nacionalnom skupštinom. Predsjednik ima i pravo imenovati ministre u vladi, ali uz supotpis premijera. Istodobno, predsjednik države formalno ne može smijeniti premijera i vladu protiv volje parlamenta. Ipak, francuski predsjednik nije posve “razvlašten” u procesima opoziva premijera i vlade. On može smijeniti vladu na formalni zahtjev premijera, dakle ako mu sam premijer ponudi da vlada odstupi. Na prijedlog premijera može otpustiti i druge članove vlade. Osim toga predsjednik ima stvarnu moć da smijeni

premijera i vladu, i to u razdoblju habitacije. Tako je De Gaulle smijenio dva premijera, Pompidou i D’Estaing po jednoga, a Mitterand jednoga u prvome i dva u drugome mandatu. De Gaulle je, primjerice, 1962. ponovno imenovao vladu kojoj je Nacionalna skupština izglasovala nepovjerenje, pozivajući se pritom na “duh” čl. 50 Ustava (Knapp i Wright, 2006: 60). Ovlasti francuskog predsjednika nad vladom obuhvaćaju i neposredan utjecaj na veličinu i sastav vlade, izravnu intervenciju u postupak izbora pojedinih ministara, utjecaj na oblikovanje političke ravnoteže u vladi između različitih frakcija svoje stranke ili između stranaka koje čine vladajuću koaliciju u parlamentu itd. Analitičari stoga zaključuju da “predsjednik ne tretira vladu kao kolektivno tijelo odgovorno Nacionalnoj skupštini, nego kao skupinu pojedinaca odgovornih njemu” (Knapp i Wright, 2006: 111). Ako predsjednik države i nema formalno pravo smijeniti premijera i vladu, uspostavljeni institucionalni okvir dopušta da se unutar njega stvori *law in action* (Martins, 2006) i primijeni mimo volje konstitucionalnih dizajnera. U svakom slučaju, polupredsjedničkom sustavu inherentne su konstitucionalne ovlasti predsjednika države u postavljanju vlade te u oblikovanju njezina sastava i politike. U “najtvrđem” obliku semi-prezidencijalizma, onome vajmarskog tipa, predsjednik ima ustavne ovlasti da smijeni premijera i vlade. U “blažem” obliku, onome francuskog tipa, predsjednik države nema samostalne ustavne ovlasti da smijeni premijera i vladu, ali ih praktično ostvaruje zahvaljujući formalnoj konstelaciji odnosa u doba habitacije.

Treće, osim spomenutih ovlasti u izvršnoj vlasti u bitne ovlasti predsjed-

⁹ O ovlastima predsjednika države u Vajmarskoj Republici v. Bracher (1962: 67 i d.), Loewenstein (1969: 91), Fraenkel (1979: 145 i d.), Steffani (1995: 631-632), Skach (2005: 49-70) itd., a u Petoj Republici Kempf (1997: 28, 38-39); Safran (1998: 10), Knapp i Wright (2006: 87-91, 110-111), Hartmann (2006: 157); itd.

nika države u polupredsjedničkom sustavu treba ubrojiti i pravo da raspusti parlament i sazove nove izbore, pravo da donosi dekrete, napose u izvanrednom stanju, u kojima su sadržane njegove zakonodavne ovlasti, te pravo da raspiše referendum o ustavnim i nekim drugim državnim pitanjima.

Uvažuje li se ti kriteriji, u Srednjoj i Istočnoj Europi nakon 1990. ustavni polupredsjednički sustavi bili su uspostavljeni u Bjelorusiji, Hrvatskoj (1990-2000), Moldaviji (1990-2000), Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji i Ukrajini. Nakon ustavnih reformi kojima su Hrvat-

ska i Moldavija prešle u parlamentarne demokracije, ti su sustavi opstali još u Bjelorusiji, Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji i Ukrajini. Prihvati li se pak stajalište da je polupredsjednički sustav demokratski institucionalni aranžman, dakle sustav koji je spojiv samo s demokracijom, onda iz te skupine svakako treba isključiti makar Bjelorusiju. U svakoj od spomenutih zemalja stvaraju se promjenjive empirijske konstelacije političkih odnosa, dakle različiti empirijski podtipovi semiprezidencijalizma, što iziskuje posebne analize.

LITERATURA

- Abromeit, H., Stoiber M. (2006) *Demokratien in Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bahro, H., Bayerlein, B. H., Vesper, E. (1998) "Duverger's concept: Semi-presidential government revisited". *European Journal of Political Research* (34) 2: 201-224.
- Bahro, H., Vesper, E. (1995) "Das semi-präsidentielle System – 'Bastard' oder Regierungsform sui generis?". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (26) 3: 471-485.
- Ball, A. R., Peters, G. B. (2005) *Modern Politics and Government*. Basingstoke: Palgrave.
- Baylis, Th. A. (1996) "Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe". *World Politics* (48) 3: 297-323.
- Beyme, K. von (1999) *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bracher, K. D. (1962) *Stufen der Machtergreifung*. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bracher, K. D. (1962a) "Parteienstaat, Präsidialsystem, Notstand. Zur Problem der Weimarer Staatskrise". *Politische Vierteljahresschrift* (3) 3: 212-224.
- Bracher, K. D. (1978) *Die Auflösung der Weimarer Republik: Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*. Königstein.
- Brichta, A., Zelmanovitch, Y. (1986) "The Proposals for Presidential Government in Israel. A Case Study in the Possibility of Institutional Transference". *Comparative Politics* 57-68.
- Brie, M. (1996) "Rußland: Das Entstehen einer 'delegierten Demokratie'". U: Merkel, W., Sandschneider, E., Segert, D. (ur.) *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich, str. 143-178.
- Brunner, G. (1996) "Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung

- zwischen Exekutive und Legislative". U: Lutchterhand, O. (ur.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*. Berlin: Berlin Verlag, str. 63-112.
- Collier, D., Mahon, J. E. (1993) "Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis". *American Political Science Review* (87) 4: 845-855.
- Colton, T. J., Skach, C. (2005) "The Russian Predicament". *Journal of Democracy* (16) 3: 113-126.
- Costa Lobo, M. (2005) "The Presidentialisation of Portuguese Democracy?". U: Poguntke, Th., Webb, P. (ur.) *The Presidentialisation of Politics*. Oxford: Oxford University Press, str. 269-288.
- D'Anieri, P. (2005) "The last hurrah: The 2004 Ukrainian presidential elections and the limits of machine politics". *Communist and Post-Communist Studies* (28): 231-249.
- Decker, F. (2006) "Direktwahl des Premierministers. Das Scheitern des präsidentiell-parlamentarischen System in Israel". *Zeitschrift für Politik* (53) 3: 272-299.
- Dogan, M., Pelassy, D. (1990) *How to Compare Nations. Strategies in Comparative Politics*. Oxford i Cambridge: Blackwell.
- Duverger, M. (1980) "A New Political System Model: Semi-Presidential Government". *European Journal of Political Research* (8) 2: 165-187.
- Eke, S. M., Kuzio, T. (2000) "Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus". *Europe-Asia Studies* (52) 3: 523-547.
- Elgie, R. (1997) "Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regime". *Political Studies* (45) 2: 217-231.
- Elgie, R. (1998) "The classification of the democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions". *European Journal of Political Research* (33) 219-238.
- Elgie, R. (2004) "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations". *Political Studies* (2) 3: 314-330.
- Elgie, R. (2005) "Variations on a Theme". *Journal of Democracy* (16) 3: 98-112.
- Elgie, R. (ur.) (1999) *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Ester, G. M. (1997) "Preference for presidentialism. Postcommunist regime change in Russia and NIS". *World Politics* (49) 2: 184-211.
- Fraenkel, E. (1979) *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Frye, T. (1997) "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies". *Comparative Political Studies* (30): 523-552.
- Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. (2006) *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties and Governments*. New York: McGraw Hill.
- Grotz, F. (2000) *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteien-systeme in Ostmitteleuropa: Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hale, H. E. (2006) "Democracy or autocracy on the march? The colored revolutions as normal dynamics of patronal presidentialism". *Communist and Post-Communist Studies* (39): 305-329.
- Hartmann, J. (2006) *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*. Zagreb: Politička kultura.

- Holmes, S. (1993-1994) "Superpresidentialism and its Problems". *East European Constitutional Review* (2-3) 4-1: 123-126.
- Ishiyama, J. T., Kennedy, R. (2001) "Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan". *Europe-Asia Studies* (53) 8: 1177-1191.
- Ishiyama, J. T., Velten, M. (1998) "Presidential power and democratic development in post-communist politics". *Communist and Post-Communist Studies* (31) 3: 217-233. http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B...
- Ismayr, W. (ur.) (1997) *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ismayr, W. (ur.) (2002) *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kaltefleiter, W. (1970) *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*. Köln i Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kempf, U. (1997) *Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kirchheimer, O. (1981) *Von der Weimarer Republik zum Faschismus: Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*. Frankfurt na Majni: Suhrkamp.
- Knapp, A., Wright, V. (2006) *The Government and Politics of France*. London i New York: Routledge.
- Krouwel, A. (2003) "Measuring presidentialism and parliamentarism: An Application to Central and East European Countries". *Acta Politica* (38): 333-364.
- Kuzio, T. (2005) "Regime type and politics in Ukraine under Kuchma". *Communist and Post-Communist Studies* (38) 2: 167-190. http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B...
- Lehner, F., Widmaier, U. (2005) *Vergleichende Regierungslehre*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lijphart, A. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven i London: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (ur.) (1992) *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A., Pasquino, G., Duverger, M. (1997) "A new political system model: Semi-presidential government". *European Journal of Political Research* (31): 125-146.
- Lindner, R. (1997) "Präsidentsdiktatur in Weißrußland. Wirtschaft, Politik und Gesellschaft unter Lukaschenka". *Osteuropa* 10-11: 1038-1052.
- Linz, J. J. (1964) "An Authoritarian Regime: Spain". U: Allardt, E., Littunen, Y. (ur.) *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki: The Westermarck Society, str. 291-341.
- Linz, J. J. (1973) "Opposition in and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain". U: Dahl, R. A. (ur.) *Regimes and Oppositions*. New Haven: Yale University Press, str. 171-259.
- Linz, J. J. (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?". U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 3-87.

- Linz, J. J. (2000) *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. London: Lynne Rienner.
- Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) (1994) *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loewenstein, K. (1969) *Verfassungslehre*. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Lutherhandt, O. (ur.) (1996) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*. Berlin: Berlin Verlag.
- Mainwaring, S. (1993) "Presidentialism, Multipartism, and Democracy". *Comparative Political Studies* (26) 2: 198-228.
- Mainwaring, S., Shugart, M. S. (ur.) (1999) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marples, D. R. (2005) "Europe's Last Dictatorship: The Roots and Perspectives of Authoritarianism in 'White Russia'". *Europe-Asia Studies* (57) 6: 895-908.
- Marples, D. R. (2006) "Color revolutions: The Belarus case". *Communist and Post-Communist Studies* (39): 351-364.
- Martins, A. (2006) "The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action". *European Constitutional Law Review* 2: 81-100.
- Meier, Ch. (2001) *Die parlamentarische Demokratie*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Merkel, W. (1999) *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, W., Puhle, H.-J. (1999) *Von der Diktatur zur Demokratie*. Opladen i Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Newton, K., Van Deth, J. W. (2005) *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nousianen, J. (1988) "Bureaucratic tradition, semi-presidential rule and parliamentary government: the case of Finland". *European Journal of Political Research* (16): 229-249.
- Nousianen, J. (2001) "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Development in Finland". *Scandinavian Political Studies* (24) 2: 95-109.
- Paloheimo, H. (2005) "Finland: Let the Force Be with the Leader – But Who Is the Leader?" U: Poguntke, Th., Webb, P. (ur.) *The Presidentialisation of Politics*. Oxford: Oxford University Press, str. 246-268.
- Pasquino, G. (1997) "Semi-presidentialism: A political model at work". *European Journal of Political Research* (31) 1-2: 128-137.
- Pasquino, G. (2005) "Duverger and the Study of Semi-Presidentialism". *French Politics* (3): 310-322.
- Pelinka, A. (2005) *Vergleich politischer Systeme*. Beč, Köln i Weimar: Böhlau.
- Pelinka, A., Rosenberger, S. (2000) *Österreichische Politik*. Beč: Universitätsverlag.
- Poguntke, Th., Webb, P. (ur.) (2005) *The Presidentialization of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Protsyk, O. (2005) "Politics of Intra-executive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe". *East European Politics and Societies* (19) 2: 135-160.
- Protsyk, O. (2005a) "Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcomes". *European Journal of Political Research* (44): 721-748.

- Raunio, T. (2004) "The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints". *Scandinavian Political Studies* (27) 2: 133-152.
- Reestman, J. H. (2006) "Presidential Elements in Government. Introduction". *European Constitutional Law Review* 2: 54-59.
- Riggs, F. W. (1997) "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy". *International Political Science Review* (18) 3: 253-278.
- Riggs, F. W. (1988) "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices". *International Political Science Review* (9) 4: 247-278.
- Roper, S. D. (2002) "Are All Semipresidential Regimes the Same?" A Comparison of Premier-Presidential Regimes". *Comparative Politics* 253-272.
- Rose, R. (ur.) (2000) *International Encyclopedia of Elections*. Basingstoke: Macmillan.
- Rüb, F. W. (2001) *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Safran, W. (1998) *The French Polity*. Boulder: Longman.
- Sartori, G. (1970) "Concept Misformation in Comparative Politics". *American Political Science Review* (64): 1033-1053.
- Sartori, G. (1991) "Comparing and miscomparing". *Journal of Theoretical Politics* (3) 3: 243-257.
- Sartori, G. (1994) *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Sartori, G. (1994a) "Neither presidentialism nor parliamentarism". U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 106-118.
- Schneider, E. (2001) *Das politische System der Russischen Föderation*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schneider, E. (2005) *Das politische System der Ukraine*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Shugart, M. S. (1993) "Of Presidents and Parliaments". *East European Constitutional Review* (2) 1: 30-32.
- Shugart, M. S. (2005) "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns". *French Politics* (3): 323-351.
- Shugart, M. S., Carey, J. M. (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (2003) "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction". *European Journal of Political Research* (42): 287-312.
- Skach, C. (2005) *Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton i Oxford: Princeton University Press.
- Steffani, W. (1995) "Semipräsidentalismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (26) 4: 621-641.
- Steffani, W. (1996) "Parlamentarisch-präsidentielle 'Mischsysteme'? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft?"

- U: Luchterhandt, O. (ur.) *Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin: Berlin Verlag, str. 11-62.
- Steffanie, W. (1980) *Pluralistische Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Steinsdorff, S. von (1995) "Die Verfassungsgenese der Zweiten Russischen und der Fünften Französischen Republik im Vergleich". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (26) 3: 486-504.
- Steinsdorff, S. von (1999) "Kalkulierter Konflikt und Begrenzte Kooperation. Zum Verhältnis von Präsident, Regierung und Parlament in Rußland". *Osteuropa* (49) 1: 16-34.
- Stepan, A., Skatch, C. (2001) "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism". U: Stepan, A. *Arguing Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, str. 257-275.
- Stepan, A., Suleiman, E. N. (2001) "The French Fifth Republic: A Model for Import. Reflections on Poland and Brazil". U: Stepan, A. (2001) *Arguing Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, str. 276-294.
- Suleiman, E. N. (1994) "Presidentialism and political stability in France". U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) *The Failure of Presidentialism. Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 137-162.
- Taras, R. (2003) "Executive Leadership: Presidents and Governments". U: White, S., Batt, J., Lewis, P. G. (ur.) *Developments in Central and Eastern European Politics*. London: Palgrave, str. 115-132.
- Taras, R. (ur.) (1997) *Postcommunist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Westen, K. (1994) "Die Verfassung der Russischen Föderation". *Osteuropa* (44) 9: 809-832.
- Widmaier, U., Gawrich, A., Becker, U. (1999) *Regierungssysteme Zentral- und Osteuropas*. Opladen: Leske + Budrich.

Comparative Research of Semi-Presidential Systems in Central and Eastern Europe: the Problems of Conceptual Stretching, Selection Bias, Typologisation and Denomination

SUMMARY The author deals with the theoretical and methodological problems of comparative research of semi-presidential systems in Central and Eastern Europe. The first part of the article outlines three strands of interpretation that refute Duverger's concept of semi-presidential system as a political system *sui generis*. The second part presents the maximalist and minimalist perspectives on semi-presidentialism in the contemporary literature of political science. The third part addresses the problems of conceptual stretching, selection bias, vaguenesses of typologisation and denominational confusion accompanying comparative studies of semi-presidential systems in two European transition regions. The fourth, and final, part puts forward the author's own approach to conceptualisation and typologisation of semi-presidential systems.

KEYWORDS semi-presidential systems, Central and Eastern Europe, comparative politics, Duverger's concept of semi-presidential system