

USTAVNI MODELI POLUPREDSJEDNIČKIH SUSTAVA VLASTI U RUSIJI I POLJSKOJ

Davor Boban

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: svibanj 2007.

Sažetak Uspostava novih političkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi nakon pada komunističkih režima značila je i izbor novog sustava vlasti umjesto dotad proklamiranog skupštinskog. Stajalište ustavotvoraca o potrebi snažne institucije predsjednika države tijekom procesa tranzicije, te odnos snaga između različitih aktera u političkoj areni, rezultirali su uspostavom polupredsjedničkog sustava u mnogima od tih zemalja. U Rusiji i Poljskoj su s prvim promjenama ustava prihvaćeni neki elementi, a zatim i čitav koncept semiprezidencijalizma. Ustavni modeli u te dvije zemlje u skladu su s kriterijima polupredsjedničkih sustava – posjeduju dualnu strukturu izvršne vlasti, te fiksni mandat predsjednika države izabranog na općim izborima i politički neodgovornog parlamentu. Politička je praksa u njima u posljednjih petnaestak godina pokazivala različite učinke uspostavljenog sustava. U Rusiji je predsjednik države dominirao političkim sustavom u tolikoj mjeri da je sustav u praksi bio predsjednički, dok su u Poljskoj ustavne promjene iz 1990., 1992. i 1997. godine rezultirale promjenom odnosa snaga unutar dualne strukture izvršne vlasti.*

Ključne riječi ustavni modeli, polupredsjednički sustav, semiprezidencijalizam, dualna struktura izvršne vlasti, Rusija, Poljska

1. Uvod

Nakon objavljivanja članka Mauricea Duvergera *A new political system model: Semi-presidential government* 1980. godine i reakcija koje su uslijedile nakon toga, u političkoj i pravnoj znanosti pojavio se novi tip sustava vlasti:

semiprezidencijalizam ili polupredsjednički sustav. U povijesti se taj sustav prvi put pojavio 1919. godine u ustavima Weimarske republike i Finske, ali se u literaturi najčešće veže uz francusku Petu republiku. Nakon pada komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj

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

Europi semiprezidencijalizam postaje privlačan model podjele vlasti i reguliranja odnosa između predsjednika države, vlade i parlamenta, te se uspostavlja u mnogim tranzicijskim državama. Poljski i ruski ustavotvorci već su s prvim promjenama ustava prihvatili većinu elemenata, a nakon toga i cijeli koncept semiprezidencijalizma. Njegovo uvođenje ipak nije bilo potpun *novum* za te dvije zemlje jer je dualna struktura egzekutive, kao jedno od temeljnih obilježja tog sustava vlasti, postojala u tim zemljama i u komunističkom razdoblju. Nju su tada činili premijer i generalni sekretar centralnog komiteta vladajuće partije, a u tranzicijskom je razdoblju umjesto generalnog sekretara prvi pol izvršne vlasti postao predsjednik republike (Blondel, 1998).

Položaj predsjednika države u tranzicijskim zemljama bio je određen konkretnim okolnostima koje su postojale u svakoj od njih u trenutku sloma autokratskog režima. Stajalište ustavotvoraca da je tijekom procesa tranzicije i stabilizacije novoga političkog sustava potrebna snažna institucija predsjednika države rezultiralo je davanjem velikih ustavnih ovlasti predsjednicima pojedinih država, ali te su ovlasti bile i izraz odnosa moći između različitih aktera u političkoj areni. S jedne je strane na izbor snažnog predsjednika utjecao odnos između komunističkih elita i protukomunističke oporbe, a s druge odnos između i unutar njih. U Poljskoj je komunistička elita htjela zadržati kontrolu nad procesom tranzicije, te je upravo u novouvedenoj instituciji predsjednika republike vidjela mogućnost ostvarenja te kontrole. U Hrvatskoj su slabo Predsjedništvo Republike tek nakon pretkonstitutivnih izbora i donošenja novog Ustava nove

elite zamijenile predsjednikom Republike, te je uspostavljen predsjedničko-parlamentarni sustav. U Rusiji je tranzicija vođena "odozgo", stare su elite instituciju predsjednika uvele ustavnim promjenama u svibnju 1991. godine. Parlament izabran na semikompetitivnim izborima godinu dana ranije ubrzo se sukobio s institucijom koju je sam osnovao, pa je nastao sustav s dominantnim predsjednikom. Za razliku od te tri zemlje, Češka, Mađarska i Slovenija uvele su parlamentarni sustav sa slabim predsjednikom i u narednom su se razdoblju pokazale kao stabilni politički sustavi koji su uspjeli konsolidirati demokraciju. Nasuprot tim zemljama jesu države koje su prihvatile semiprezidencijalizam te su imale problema sa stabilnošću svoga političkog sustava. Iz toga nastaje pitanje jesu li polupredsjednički sustavi vlasti koji su trebali pridonijeti stabilizaciji političkih institucija u zemljama koje su ga odabrale rezultirali upravo suprotnim efektima – destabilizacijom političkog sustava i otežavanjem konsolidacije demokracije? Iako odgovor na to pitanje zahtijeva temeljitu analizu parlamentarnih i polupredsjedničkih sustava vlasti pojedinih tranzicijskih zemalja, analiza ustavnih modela semiprezidencijalizma u Rusiji i Poljskoj može pokazati u kojoj mjeri ustavno regulirani odnosi između predsjednika, premijera i parlamenta mogu utjecati na suradnju tih institucija državne vlasti, a koliko biti izvorom njihovih sukoba, koji destabiliziraju političke institucije.

2. Teorije semiprezidencijalizma i analiza ustavnih modela

Tijekom više od 25 godina od objavljivanja članka Mauricea Duvergera *A new political system model: Semi-presi-*

dential government pojavile su se mnoge teorije polupredsjedničkog sustava koje su taj sustav s više ili manje uspjeha nastojale definirati i razgraničiti od parlamentarnog i predsjedničkog. Klasifikacijom tih teorija s obzirom na to smatra li se semiprezidencijalizam sustavom vlasti *sui generis* ili tzv. alternacijskim modelom u kojemu se izmjenjuju parlamentarni i predsjednički sustav unutar istog ustavnog režima te klasifikacijom s obzirom na to smatra li se taj sustav jedinstvenim tipom ili unutar njega postoje podtipovi koji su posljedica konkretne političke situacije mogu se izabrati teorije koje su prikladne za analizu ustavnih modela semiprezidencijalizma. Teorije Mauricea Duvergera ili Cindy Skach nisu, primjerice, potpuno pogodne za takvu analizu jer stvaraju modele toga sustava vlasti s obzirom na konkretan odnos snaga koji u određenom trenutku vlada između različitih političkih aktera u tijelima zakonodavne i izvršne vlasti. Oni navode definirajuće kriterije polupredsjedničkog sustava na osnovi kojih se može ocijeniti je li određeni sustav vlasti polupredsjednički ili nije¹, ali u

¹ Duvergerova definicija polupredsjedničkog sustava glasi: "Politički režim smatra se polupredsjedničkim ako ustav koji ga ustanovljuje kombinira tri elementa: (1) predsjednik republike izabran je općim pravom glasa; (2) on posjeduje prilično velike ovlasti; (3) nasuprot sebi ima međutim premijera i ministre koji posjeduju izvršne i vladavinske ovlasti i mogu ostati na položaju samo ako se tomu ne protivi parlament" (1980: 166). Cindy Skach preuzima definirajuće kriterije tog sustava vlasti od Roberta Elgiea (Elgie, 1999b: 13): "1. Državni je poglavar pučki izabran predsjednik s fiksnim mandatom. 2. Šef vlade je premijer odgovoran legislaturi" (Skach, 2005: 13).

svojim teorijama polaze i od potencijalnih odnosa između tijela zakonodavne i izvršne vlasti s obzirom na većinu koja postoji u parlamentu te s obzirom na to pripada li toj većini i predsjednik države. Ustavni model polupredsjedničkog sustava ostaje isti neovisno o tim promjenama; mijenja se jedino podtip sustava vlasti. Takav pristup ipak može poslužiti u analizi ustavnih modela utoliko što prikazuje kako ustavni model izgleda u praksi.

Primjenjivost Duvergerove teorije dodatno smanjuje njegova primarna usmjerenost na francuski politički sustav. Njegov model izmjene parlamentarnog i predsjedničkog sustava unutar polupredsjedničkoga ustavnog režima stvoren je prema francuskoj političkoj praksi iz druge polovice 1980-ih i prve polovice 1990-ih. Konsolidirana većinska vlast koja je u toj zemlji postojala od 1962. do 1986. i koja je stabilizirala njezin politički sustav nakon toga u dva razdoblja biva zamijenjena kohabitacijom, tj. podijeljenom većinskom vlašću. Na temelju tog iskustva nepostojanja vlasti iste političke opcije u sve tri institucije egzekutive i legislative Duverger razrađuje svoju teoriju iz 1980. i dopunjuje ju shvaćanjem po kojemu semiprezidencijalizam nije sustav *sui generis*, nego izmjena dvaju klasičnih tipova sustava vlasti, prezidencijalizma i parlamentarizma.

Nasuprot tim teorijama stvorene su one koje se usredotočuju na ustavna obilježja polupredsjedničkog sustava. One su, čak ako sadržavaju i podtipove tog sustava, usmjerene na kriterije koji razgraničavaju taj sustav vlasti od klasičnoga dva, predsjedničkog i parlamentarnog, te samo uzgredno opisuju moguće situacije koje se mogu pojaviti promjenom vlasti. One se temelje na njegovim

ustavnim obilježjima koja ga definiraju kao sustav *sui generis* koji postoji neovisno o promjenjivim parametrima kao što su podijeljena ili nepodijeljena vlast. Takve su, primjerice, teorije Giovannija Sartorija te Matthewa S. Shugarta i Johna M. Careya. Sartori polazi od teze da je dvojna struktura izvršne vlasti u polupredsjedničkom sustavu razlikovno obilježje u odnosu na unipolarnu strukturu egzekutive u predsjedničkom sustavu. Predsjednik izabran na općim izborima postoji u oba sustava vlasti, ali premijer koji je na čelu vlade postoji samo u polupredsjedničkom sustavu. Premijer uvijek pripada parlamentarnoj većini, dok predsjednik ne mora. Ako je vlast podijeljena, jači položaj u bipolarnoj strukturi egzekutive ima premijer, a ako je jedinstvena, tj. predsjednik pripada opciji koja ima većinu u parlamentu i kojoj pripada i premijer, jači je pol egzekutive predsjednik, a slabiji premijer. Polupredsjednički sustav za Sartorija je sustav *sui generis* jer smatra da se predsjednik, u slučaju kohabitacije, u tom sustavu ne može svesti na položaj koji ima predsjednik u parlamentarnom sustavu, pa prema tome ni polupredsjednički sustav nije puka izmjena razdoblja parlamentarizma i prezidencijalizma u nekoj zemlji. Njegovo je stajalište da je polupredsjednički sustav (konkretno spominje francuski) sustav s dvije "glave" izvršne vlasti – predsjednikom i premijerom – od kojih je jedna uvijek prva, ovisno o tome kakav je sastav parlamentarne većine. Ako toj većini pripada i predsjednik republike, onda on ima jači položaj u egzekutivi. U suprotnom slučaju jači položaj ima premijer. Sartori traži da pet karakteristika bude kumulativno ispunjeno kako bi neki sustav bio polupredsjednički:

“(1) Šef države (predsjednik) na pučkim se izborima bira – izravno ili neizravno – na vremenski određen mandat.

(2) Šef države dijeli izvršnu vlast s premijerom, ulazeći tako u dualnu strukturu vlasti čija su tri definirajuća kriterija:

(3) Predsjednik je neovisan o parlamentu, ali nije ovlašten vladati sam ili izravno i stoga njegova volja mora biti prevedena i provedena kroz njegovu vladu.

(4) Nasuprot tome premijer i njegov kabinet ovisni su o predsjedniku jer su ovisni o parlamentu: oni su podložni povjerenju ili nepovjerenju parlamenta (ili oboje) i u svakom slučaju trebaju povjerenje parlamentarne većine.

(5) Dualna struktura vlasti u semiprezidencijalizmu dopušta različite ravnoteže i promjene premoći unutar egzekutive, pod strogim uvjetom da postoji 'autonomni potencijal' svake sastavnice egzekutive” (Sartori, 1994: 132).

U knjizi *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics* iz 1992. Shugart i Carey stvaraju jednu od najutjecajnijih teorija semiprezidencijalizma i uvode nove termine koji će se kasnije široko upotrebljavati u konceptima i teorijama tog sustava vlasti: predsjedničko-parlamentarna vlast i premijersko-predsjednička vlast. To su dva podtipa sustava u kojima postoje dva čelna čovjeka egzekutive: predsjednik države i premijer. Oni naglašavaju da taj sustav vlasti ne smatraju izmjenom predsjedničkih i parlamentarnih razdoblja niti sustavom koji je na pola puta između prezidencijalizma i parlamentarizma. Shugart u svom članku iz 2005. *Semi-Presiden-*

tial Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns razrađuje tu teoriju te analizira obilježja ta dva podtipa. On polupredsjedničkim sustavom smatra samo onaj sustav koji odgovara Duvergerovim institucionalnim kriterijima, ali ne i onaj u kojem:

1. se ministri mogu smijeniti voljom skupštine, ali nema premijera koji bi koordinirao skupštinski nadzor nad kabinatom (kao u Kolumbiji); ili
2. skupština može smijeniti premijera, ali ne i kabinet (kao u Argentini); ili
3. postoji premijer, ali ne postoji obvezujuće izglasavanje nepovjerenja (kao u Južnoj Koreji).

Glavno razlikovno obilježje predsjedničko-parlamentarnog sustava u odnosu na premijersko-predsjednički jest kontrola nad premijerom i kabinatom. U premijersko-predsjedničkom sustavu premijera imenuje predsjednik, ali premijer i kabinet nisu ovisni o njemu, nego samo o povjerenju parlamenta. U predsjedničko-parlamentarnom sustavu predsjednik imenuje premijera i kabinet koji su ovisni o povjerenju i parlamenta i predsjednika. Tada odnosi između predsjednika i parlamenta nemaju za svrhu samo pregovaranje o oblikovanju politika, nego i o sastavu jedne političke institucije – vlade.

Uspoređujući te i druge teorije semiprezidencijalizma koje su nastale u proteklih tridesetak godina, opažaju se različiti stavovi njihovih autora prema tipovima sustava vlasti. Definirani obilježja polupredsjedničkog sustava lakši je zadatak nego primijeniti ta obilježja na konkretne primjere, odnosno na one sustave vlasti koji se, zbog određenih elemenata, ne mogu svrstati ni u predsjedničke ni u parlamentarne. Takav problem predstavljaju i Polj-

ska i Rusija jer se zbog političke prakse u tim zemljama i zbog ovlasti njihovih predsjednika te dvije zemlje često ne svrstavaju u polupredsjedničke sustave. Tako se Rusija često navodi kao predsjednički sustav vlasti, a Poljska nakon 1997. godine kao parlamentarni. Kako bi se razriješio taj problem, potrebno je odrediti definirajuće kriterije semiprezidencijalizma, analizirati ruski i poljski sustav vlasti te ih svrstati pod jedan od tri tipa tog sustava. Stoga kriterijima po kojima polupredsjednički sustav predstavlja sustav vlasti *sui generis* možemo smatrati (1) dualnu strukturu izvršne vlasti (koja pretpostavlja: [a] dva pola izvršne vlasti; [b] od kojih je jedan državni poglavar, a drugi šef vlade; [c] državni poglavar (predsjednik) posjeduje znatne ustavne ovlasti; [d] premijer i vlada ovisni su o povjerenju parlamenta, a eventualno i o povjerenju predsjednika), (2) predsjednika izabranog na fiksni mandat i (3) predsjednika koji nije politički odgovoran parlamentu. U teorijama tog sustava vlasti navodi se gotovo bez iznimke još jedno obilježje: predsjednik države izabran je na općim izborima. Analizom ustava Rusije i Poljske može se, na osnovi navedenog, zaključiti imaju li njihovi sustavi vlasti sva ta obilježja polupredsjedničkog sustava ili im neka od njih nedostaju, te pripadaju li prema tome nekom drugom sustavu vlasti.

3. Kvazidualna struktura izvršne vlasti u ruskome polupredsjedničkom sustavu

Za većinu postkomunističkih država može se prilično točno odrediti događaj kojim je počela tranzicija prema demokraciji, ali u Rusiji je on nejasan. Razdoblje od 1989. do 1993. bilo je obilježeno traženjem novoga ustavnog i

političkog modela kojim je Rusija trebala uspostaviti novi politički poređak, ali i sukobom različitih struja u vrhu državne vlasti oko koncepcije političkih i ekonomskih promjena. Ustavnim promjenama od 1989. do 1991. osnovane su nove institucije državne vlasti: Kongres narodnih deputata i predsjednik Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike (RSFSR). Kongres je bio izravno izabran parlament, a dotadašnje državno zakonodavno tijelo, Vrhovni sovjet, opstao je kao posredno izabran parlament od strane članova Kongresa. Po uzoru na novouvedenu instituciju predsjednika SSSR-a, ustavnom novelom od 24. svibnja 1991. godine uvedena je i institucija predsjednika RSFSR-a koji se bira izravno na općim izborima. Tom promjenom Ustava nije izvršeno i potpuno razgraničenje ovlasti između tijela državne vlasti, što je bio potencijalni čimbenik nestabilnosti političkog sustava koji je trebalo ukloniti naknadnim ustavnim promjenama. Temeljni institucionalni problem takve nepotpune i nedjelotvorne podjele vlasti predstavljalo je preklapanje ovlasti predsjednika države te Kongresa i njegovih tijela (Shevtsova, 1999). Predsjednikove ustavne ovlasti bile su znatne, te je u Ustavu bio definiran kao najviši državni dužnosnik i šef izvršne vlasti koji sastavlja Vladu i upravlja njezinim radom. Iako mu je Vlada bila odgovorna, on ju nije mogao smijeniti bez suglasnosti Vrhovnog sovjeta. Nije imao pravo raspustiti ni Vrhovni sovjet ni Kongres, pa su tako zadržani elementi skupštinske vlade po kojima parlament može smijeniti vladu, ali vladu i predsjednik ne mogu raspustiti parlament. S obzirom na svoja ustavna obilježja sustav vlasti nije bio ni parlamentarni, ni po-

lupredsjednički, ni skupštinski, nego je predstavljao mješovit tip sustava vlasti.

Rad na izradi novoga ustava započeo je tijekom 1990, ali se taj proces zbog političke i ekonomske krize produžio do 1993. Sukob između predsjednika Borisa Jeljcina te većine u Kongresu i Vrhovnom sovjetu sprečavao je postizanje konsenzusa o novom sustavu vlasti koji bi bio uspostavljen. Obje su strane željele dominaciju svoje institucije unutar budućega političkog sustava, pa je tako Jeljcin predlagao uspostavu sustava u kojem bi predsjednik države imao središnju ulogu u ruskoj strukturi političkih institucija. Njegov prijedlog novog ustava bio je sličan nacrtu ustava prihvaćenog na referendumu u prosincu 1993. godine. Prema tom prijedlogu, predsjednik bi bio državni poglavar i najviši dužnosnik Ruske Federacije koji bi je predstavljao u zemlji i inozemstvu. Najviše predstavničko tijelo bila bi Federalna skupština koja bi se sastojala od dva doma: Državne dume i Vijeća Federacije. Predsjednik Vijeću Federacije, drugom domu parlamenta, predstavlja kandidata za predsjednika Vlade, a Vijeće Federacije taj prijedlog može prihvatiti i imenovati premijera ili ga ne prihvatiti. U potonjem slučaju predsjednik predlaže drugu osobu za premijera. Ako ni toga kandidata Vijeće Federacije ne prihvati, predsjednik trećeg kandidata predstavlja Federalnoj skupštini, tj. traži da oba doma parlamenta zajedno odluče o predloženom kandidatu. Ako ni Federalna skupština ne prihvati kandidata i ne imenuje ga za premijera, predsjednik ima pravo raspustiti parlament i imenovati privremenog vršitelja dužnosti premijera. Predsjednik postavlja Vijeću Federacije i pitanje povjerenja Vladi ili njezine smjene. O pitanju povjerenja Vladi Vi-

jeće Federacije može odlučiti i na prijedlog svojih članova. Predsjednik može sam smijeniti Vladu samo ako Vijeće Federacije u roku tjedan dana ne odluči o predsjednikovu prijedlogu o izglasavanju povjerenja. On imenuje na dužnost i otpušta s dužnosti sve članove Vlade na premijerov prijedlog, ali premijera ne može imenovati na dužnost niti ga smijeniti ako to ne učini drugi dom parlamenta. Na premijerov prijedlog i nakon konzultacije s Vijećem Federacije (ali bez potrebe njegove privole) predsjednik imenuje ili otpušta s dužnosti savezne ministre i voditelje saveznih službi. Suglasnost toga doma potrebna je i za sva imenovanja u sudbenoj vlasti. Na takav postupak imenovanja najviših saveznih dužnosnika očito je utjecao model koji postoji u SAD-u, po kojemu je potrebno odobrenje drugog doma Kongresa, Senata, za sva imenovanja koja učini američki predsjednik. Ruski je predsjednik također arbitar koji sudjeluje u razrješenju sukoba što se mogu pojaviti između subjekata Federacije² i tijela državne vlasti. On ima pravo zakonodavne inicijative, zakonodavnog veta te donošenja ukaza i izdavanja odluka. Predsjednik se bira na općim izborima na rok od pet godina i nije politički odgovoran parlamentu.

Takav ustavni prijedlog predsjednika Jeljcina sadržavao je dvije neuobičajene odredbe. Prva je bila ta da premijera imenuje drugi dom parlamenta, koji je predstavničko tijelo federalnih jedinica, a ne prvi dom, koji je predstavničko tijelo građana. Druga neuobičajena odredba jest ovisnost Vlade o predsjedniku i o drugom, a ne o prvom

² Federalne se jedinice u ruskom Ustavu nazivaju subjektima Federacije.

domu parlamenta. Takva ovisnost vlade i premijera u Jeljcinovu nacrtu ustava odgovara Shugartovim i Careyevim obilježjima premijersko-predsjedničke vlasti jer je vlada ovisna o povjerenju parlamenta te je predsjednik države ne može sam smijeniti, nego može tek postaviti zahtjev za smjenom u drugom domu parlamenta. Ipak, taj sustav sadržava i obilježja predsjedničko-parlamentarnog sustava vlasti jer određena kontrola predsjednika nad vladom postoji, ali ne i potpuna ovisnost vlade o predsjednikovu povjerenju. Mogućnost predsjednikove kontrole nad vladom postoji u dva slučaja. Prvi je spomenuta mogućnost podnošenja prijedloga Vijeću Federacije od strane predsjednika za smjenom vlade i njegovo pravo da je sam smijeni ako o tome Vijeće Federacije ne odluči u roku tjedan dana. Drugi je slučaj dužnost vlade da svoja rješenja i odluke donosi u skladu s predsjednikovim ukazima. Predsjednikove ovlasti te njegov odnos prema vladi i parlamentu daju mu veću moć u ovom prijedlogu ustava nego što je to, primjerice, Sartori predvidio u svojoj teoriji polupredsjedničkog sustava vlasti. Predsjednik svoju politiku može djelomično provesti i mimo premijera i kabineta jer ima pravo donositi ukaze i odluke kojima se praktički mogu stvarati nove politike. Članak 81. Prijedloga Ustava ne određuje pobliže kakav sadržaj mogu imati ukazi i odluke, pa mu to omogućuje znatnu autonomiju u njihovu kreiranju. Uz te predsjednikove ovlasti i mogućnosti kontroliranja vlade dolazi u pitanje mogućnost primjene petog Sartorijeva kriterija: promjene ravnoteže i moći unutar dualne strukture izvršne vlasti. Ta mogućnost postoji unutar predsjednikova Nacrta Ustava, ali je malo vjerojatno da bi mogla zaživjeti u praksi. Nacrt Ustava stvoren je s namje-

rom da se predsjedniku države omogućiti da bude dominantna institucija unutar političkog sustava, pa tako i unutar izvršne vlasti, te bi bilo teško očekivati da bi se ijedna osoba koja bi se našla na čelu države odrekla ovlasti koje joj nudi ustav. Od Duvergerova tri kriterija semiprezidencijalizma ovaj ustavni prijedlog zadovoljava dva, ali je upitno udovoljava li i trećemu prema kojemu predsjednik nasuprot sebi ima premijera i vladu. Duverger nije dovoljno jasan u tome što to znači "nasuprot sebi". Ako misli na djelomičnu neovisnost premijera i vlade o predsjedniku, onda je taj kriterij zadovoljen. Ali ako misli na potpunu neovisnost o predsjedniku, onda on nije zadovoljen. Sukladno tome, predloženi bi se sustav, prema Shurgartu i Careyu, te čak i prema Sartoriju, mogao nazvati polupredsjedničkim, dok je prema Duvergerovu konceptu to upitno.

Ustavna komisija Kongresa iznijela je svoj prijedlog ustava koji je, s obzirom na odnos između institucija državne vlasti, odstupao od predsjednikova projekta. Njezin prijedlog u prvi plan stavlja parlament, Vrhovni sovjet, a zatim predsjednika države i Vladu. Vrhovni je sovjet dvodomni parlament i jedinstveno predstavničko i zakonodavno tijelo ruske države. Prvi je dom parlamenta Državna дума, a drugi Višće Federacije. U tom prijedlogu ustava Duma broji 450 zastupnika, a u Jeljcinovu je imala samo 300 članova. Višće Federacije, kao i u Jeljcinovu prijedlogu, sastojalo bi se od po dva predstavnika svakog subjekta Federacije. Predsjednik, u komisijinu prijedlogu, uz suglasnost parlamenta imenuje ne samo premijera nego i zamjenika premijera te ostale članove Vlade koji su nadležni za unutarnje i vanjske poslo-

ve, obranu, sigurnost, financije i opće upravljanje gospodarstvom. Ostale članove Vlade imenuje samostalno, bez traženja suglasnosti parlamenta. On je državni poglavar i najviši državni dužnosnik, ali ne može kontrolirati rad Vlade. Predsjednik ima pravo zakonodavne inicijative i zakonodavnog veta, pravo predlaganja državnog proračuna te pravo da predloži parlamentu raspisivanja referenduma. Uz predsjednika postoji i potpredsjednik koji se bira zajedno s njim na izborima na rok od četiri godine. Nitko ne može obnašati dužnost predsjednika više od dva puta. Predsjednik ima pravo donositi ukaze i odluke koje vrijede na cijelom državnom teritoriju, ali koje ne mogu biti suprotne Ustavu i savezним zakonima. Predsjednik može posredovati između Vlade i parlamenta ako Vrhovni sovjet zatraži ostavku premijera ili nekog člana Vlade. Taj zahtjev Vrhovni sovjet postavlja predsjedniku, pa ako ga predsjednik odbije, dužan je to obrazložiti pred parlamentom. Parlament može većinom glasova svih zastupnika u svakome domu to obrazloženje prihvatiti, ali ako ga ne prihvati, član Vlade čija je ostavka zatražena morat će napustiti svoju dužnost. Prijedlog ustava sadržava i odredbu da premijerova ostavka ne znači i pad Vlade. Takav projekt ustava uspostavlja premijersko-predsjedničku vlast u kojoj predsjednik države imenuje premijera, ali mu premijer i vlada nisu odgovorni. Predsjednik posjeduje ustavne ovlasti koje bi se mogle ocijeniti znatnima, ali je ipak parlament središnja institucija državne vlasti.

Taj prijedlog ustava potpuno odgovara Sartorijevu konceptu semiprezidencijalizma jer udovoljava svim njegovim obilježjima. "Autonomni potencijal" premijera veći je nego u Jeljcinov-

vu prijedlogu ustava jer predsjednik nema pravo upletanja u rad vlade niti može smjenjivati premijera i članove vlade. Svoj utjecaj na tu instituciju predsjednik, ipak, može ostvariti u pet slučajeva: prilikom imenovanja premijera i članova vlade; prisustvovanjem njezinim sjednicama, kojima i predsjedava; predlaganjem saveznog zakona kojime se utvrđuju struktura i nadležnost vlade; donošenjem ukaza i odluka koje vlada mora poštovati prilikom donošenja vlastitih rješenja i odluka; te pravom promjene i ukidanja vladinih odluka i rješenja. Taj je projekt u skladu i s Duvergerovim te Shugartovim i Careyevim kriterijima. Za razliku od prethodnog nacrtu ustava, predsjednik ovdje može imati nasuprot sebi premijera i Vladu jer su oni normativno neovisniji o njemu, pa se u slučaju formiranja parlamentarne većine kojoj ne pripada i predsjednik pojavljuje pretpostavka za nastanak podijeljene većinske vlasti ili kohabitacije.

Tijekom 1993. godine sukob između predsjednika države i Kongresa intenzivirao se i doživio svoju kulminaciju u rujnu, kada je Jeljcin donio Ukaz br. 1400. Kršeći Ustav, koji to zabranjuje, raspustio je Kongres i Vrhovni sovjet te raspisao parlamentarne izbore i referendum o novome ustavu za 12. prosinca. Parlament je odbio taj Ukaz i smijenio Jeljcina s mjesta predsjednika. Budući da on nije htio prihvatiti odluku Kongresa, došlo je do sukoba između te dvije institucije, koji je tenkovskim napadom na zgradu parlamenta riješen u Jeljcinovu korist. Tom pobjedom ostale su mu potpuno slobodne ruke da novi politički sustav i sustav vlasti oblikuje prema vlastitim zamislima, bez upletanja dotadašnjih konkurenata i suparnika u ustavotvorni proces.

Nakon što je nasilnim putem postigao prevlast nad ostalim tijelima državne vlasti, predsjednik je novim Ustavom i u ustavnopravnom pogledu postao najjača politička institucija u ruskoj državi. Na referendumu je većina građana glasovala³ za Jeljcinov prijedlog Ustava koji je predsjedniku Ruske Federacije dao znatne izvršne i zakonodavne ovlasti, dok su ovlasti parlamenta smanjene. Ustavne odredbe koje predsjedniku daju velike ovlasti omogućile su Jeljcinu i njegovu nasljedniku Vladimiru Putinu da od ruskoga polupredsjedničkog sustava u praksi stvore prezidencijalizam, koji im je omogućio ne samo prevlast nad ostalim institucijama vlasti nego praktički vladanje bez ikakve djelotvorne ustavne kontrole. Te su posebne ovlasti: pravo imenovanja premijera, zamjenika premijera i članova Vlade; pravo raspisivanja referenduma; pravo raspuštanja Državne dume ako taj dom parlamenta dva puta uzastopce izglasuje nepovjerenje Vladi ili ako tri puta odbaci predsjednikov prijedlog novog premijera; pravo zakonodavne inicijative; pravo zakonodavnog veta koji može biti prevladan tek ako za sporni zakon glasuju najmanje dvije trećine zastupnika u svakom od domova Federalne skupštine; pravo donošenja ukaza sa zakonskom snagom; pravo donošenja odluke o smjeni Vlade.

³ Prema objavljenim podacima, na referendumu je izašlo 53,2 posto registriranih birača, od kojih je 58,4 posto glasovalo za prijedlog novog Ustava. Nakon referenduma pojavile su se sumnje da je izvršena prijevara jer je nedostajalo oko sedam milijuna glasačkih listića, što znači da je glasovalo manje od 50 posto registriranih birača, koliko je bilo potrebno da bi referendum bio valjan (Shevtsova, 1999: 96).

Predsjednik je u Ustavu određen kao čuvar Ustava te prava i sloboda čovjeka i građanina. On utvrđuje osnovne smjernice unutarnje i vanjske politike te predstavlja Rusiju u zemlji i inozemstvu. Vrhovni je zapovjednik oružanih snaga, formira Vijeće sigurnosti Ruske Federacije i predsjedava njime, utvrđuje vojnu doktrinu te imenuje i razrješuje dužnosti vrhovno zapovjedništvo oružanih snaga. Takve ovlasti ruskog predsjednika nadmašuju ovlasti koje imaju predsjednici drugih europskih država s polupredsjedničkim sustavom vlasti.⁴ Među institucionalnim pretpostavkama ruskog prezidencijalizma⁵ posebno treba istaknuti ovisnost Vlade o predsjedniku te predsjednikove ukaze i odluke koji se primjenjuju na cijelom državnom teritoriju. Ovisnost Vlade o predsjedniku izražava se kroz nekoliko ustavnih odredbi: predsjednik imenuje premijera, zamjenika premijera i federalne ministre; donosi rješenje o smjeni Vlade; ima pravo sudjelovati u sjednicama Vlade i predsjedati njima; donosi normativne ukaze koje Vlada mora poštivati prilikom donošenja vlastitih odluka i rješenja; ima pravo ukinuti Vladine odluke i rješenja koja su suprotna Ustavu, federalnim zakonima i predsjednikovim ukazima. Drugi značajan oblik predsjednikove moći, predsjednički ukazi i odluke, dijele se na normativne i nenormativne (ili individualne). Prvi su "oni koji utemeljuju

⁴ Timothy Colton i Cindy Skach smatraju da je ruski predsjednik po svojim ustavnim ovlastima dvostruko jači od francuskog te barem za trećinu od predsjednika Weimarske republike (Charlton i Skach, 2004: 11).

⁵ "...Jasno je da je u ruskom slučaju sustav polupredsjednički strukturno, ali predsjednički u praksi" (Nichols, 1998: 10).

novi presedan određene vrste" (Parrish, 1998: 82), a drugima se provode zakoni ili postojeće politike. Jeljcin je ukaze i odluke koristio kao "učinkovit instrument za ostvarivanje svog utjecaja na politički proces i politike" (Protsyk, 2004: 639). Dok je obilježje parlamentarizma potreba supotpisa premijera ili određenog ministra za sve predsjedničke akte kako bi oni bili pravovaljani, a semiprezidencijalizma samo za neke (Sokol, 1992), ruski Ustav ostavlja predsjedniku potpunu slobodu u njihovom donošenju, obvezujući ga jedino odredbom da ukazi i odluke koje donosi moraju biti u skladu s Ustavom i saveznim zakonima. Oni su stoga podzakonskog karaktera, ali imaju zakonsku snagu na području koje još nije uređeno saveznim zakonom i sve dok to nije (Кутафин, О. Е. et al., 2003; Parrish, 1998).

Predstavničko i zakonodavno tijelo Ruske Federacije, dvodomna Federalna skupština, novim je Ustavom dobila sužene ovlasti u odnosu na parlament iz prethodnog Ustava. Politička praksa od 1993. do 2007. pokazala je da su one, zbog postojanja određenih okolnosti, u stvarnosti još više smanjene. Prvo, nemogućnost stvaranja stabilne parlamentarne većine za vrijeme Jeljcinove vladavine, koja bi uspješno mogla parirati predsjedniku, omogućila mu je lakše ucjenjivanje parlamenta te lakše provođenje svoje politike unatoč otporu većine zastupnika u toj instituciji. Drugo, pobjeda prokremaljske stranke Ujedinjena Rusija na parlamentarnim izborima 2003. dovela je do stvaranja konsolidirane većinske vlasti te prestanka bilo kakva otpora parlamentarne većine predsjedniku države. Putin tako može još lakše provoditi svoju politiku i očekivati da će svaka njego-

va zakonodavna inicijativa u Dumi biti prihvaćena. Horizontalna, a donekle i vertikalna podjela vlasti postaju neefikasne, a takva politika Rusiju u praksi vraća u stanje koje je postojalo prije 1991. godine, u tada proklamirano jedinstvo vlasti. Kako predsjednikove autoritarne tendencije jačaju, demokratsko ustrojstvo ruskoga političkog sustava slabi, a predsjednik dobiva sve veću moć.

Upravo se zbog velike predsjedničke moći u literaturi Rusija često označuje kao predsjednički, a ne polupredsjednički sustav vlasti. Dualna struktura izvršne vlasti, odnosno postojanje premijera na čelu vlade odgovorne parlamentu jedini je razlog zbog kojega Rusiju treba svrstati u polupredsjednički, a ne u predsjednički sustav. Ipak, prema nekim teorijama semiprezidencijalizma ni to ne bi bio dovoljan razlog za takvu klasifikaciju. Sartori, primjerice, navodi da u takvim sustavima vlasti premijer uvijek pripada parlamentarnoj većini, a predsjednik joj može i ne mora pripadati. Do pobjede Ujedinjene Rusije na izborima 2003. nijedan premijer nije pripadao parlamentarnoj većini, nego je to najčešće bila osoba koju je većina u Dumi prihvaćala samo zbog bojazni da predsjednik ne raspusti taj dom. Slično kao ni spomenuti Jeljcinov prijedlog ustava iz sredine 1993. ni novi Ustav nije u skladu sa svih pet Sartorijevih kriterija polupredsjedničkog sustava, ali ni s njegovom teorijom uopće, jer odredbe Ustava ne upućuju na to da premijer mora pripadati parlamentarnoj većini. Njegov "sustav s dvije glave u izvršnoj vlasti" od kojih jedna uvijek ima jači položaj, a druga slabiji, ovisno o tome pripada li predsjednik parlamentarnoj većini ili ne, u ruskom je slučaju mo-

guć unutar postojećega ustavnog sustava, ali praksa je pokazala da predsjednik do 2003. nije pripadao toj većini, a svejedno je bio "prva glava". Nakon što je 2003. sustav iz podijeljene manjinske vlasti prešao u konsolidiranu većinsku, predsjednik je ostao "prva glava" izvršne vlasti.⁶ Razlog takva odnosa snaga unutar ruske izvršne vlasti velike su ustavne ovlasti predsjednika, a reducirane ovlasti Vlade (i premijera) te parlamenta. Ipak, Ustav ne predstavlja zapreku nekom budućem predsjedniku koji neće pripadati parlamentarnoj većini da imenuje premijera koji joj pripada te da se suzdrži od širokog korištenja svojih ovlasti. No i tada u svakom trenutku predsjednik ima mogućnost ponovno nametnuti svoju prevlast, te bi svaki mogući sukob između njega i premijera bio riješen u njegovu korist. Osim Sartorijeve, teškoće postoje i kod primjene ostalih teorija semiprezidencijalizma na ruski ustavni model. On udovoljava prvim dvama Duvergerovim kriterijima (izbor predsjednika na općim izborima i posjedovanje prilično velikih ustavnih ovlasti), ali ne potpuno i trećem po kojem predsjednik ima protiv sebe "premijera i ministre koji posjeduju izvršne i vladavinske ovlasti i mogu ostati na položaju samo ako se tomu ne protivi parlament" (Duverger, 1980: 166). Ustav dopušta Državnoj

⁶ Timothy Colton i Cindy Skach (2004) smatraju da postojanje podijeljene manjinske vlasti predstavlja prijetnju za rusku demokraciju, no Thomas Nichols (1998) misli da su upravo velike ustavne ovlasti predsjednika države (pa prema tome i mogućnost stvaranja podijeljene manjinske vlasti) spasile demokraciju u toj zemlji. Jeljcin se pomoću njih mogao uspješno oduprijeti antisistemskim i antidemokratskim snagama koje su imale većinu u Dumi.

dumi da se usprotivi Vladi i premijeru, tj. da im izglasuje nepovjerenje, ali da bi taj dom zaista srušio Vladu, to nepovjerenje većina u Dumi treba izglasovati većinom od ukupnog broja zastupnika, a nakon tri mjeseca to mora učiniti ponovo. Ako predsjednik prihvati izglasovano nepovjerenje, Vlada se smjenjuje, ali ako ga ne prihvati, raspušta se Duma. Predsjednik prema tome nema protiv sebe premijera i ministre, nego su oni ovisni o njemu ako žele opstati na vlasti.

Shugart i Carey navode kako prihvaćaju Duvergerove kriterije semiprezidencijalizma (nazivajući ga premijersko-predsjedničkim sustavom), ali razvijajući svoju teoriju⁷, zapravo se udaljavaju od njega. Za razlikovanje njihovih dvaju podtipova polupredsjedničkog sustava ključna je činjenica tko kontrolira vladu. U oba podtipa vlada je odgovorna parlamentu, ali u premijersko-predsjedničkom sustavu vlada nije odgovorna i predsjedniku. Predsjednikova uloga iscrpljuje se imenovanjem premijera, nakon čega on i kabinet imaju "samostalan život" u odnosu prema predsjedniku. Nasuprot tome, u predsjedničko-parlamentarnom sustavu predsjednik države i parlament moraju se dogovarati o sastavu kabineta jer je kabinet odgovoran objema institucijama. Taj sustav vlasti time već normativno određuje prevlast jedne glave izvršne vlasti (predsjednika) nad drugom (premijerom), a ako do nje dođe i u praksi, sustav vlasti postaje sličniji predsjedničkom sustavu nego što to može biti slučaj s premijersko-predsjed-

ničkim u slučaju konsolidirane većinske vlasti. Predsjedničko-parlamentarni podtip semiprezidencijalizma prisutan je i u ruskom Ustavu, ali ruska je politička praksa pokazala da pregovora o premijeru i sastavu vlade gotovo i nije bilo jer je predsjednik imenovao koga je htio, a parlament je to morao potvrditi ako nije htio riskirati vlastito raspuštanje.⁸

Zbog takve ovisnosti premijera o predsjedniku može se dovesti u pitanje stvarno postojanje dualne strukture izvršne vlasti u ruskom sustavu vlasti u razdoblju od donošenja Ustava 1993. do danas. Postojanje dvaju polova egzekutive (predsjednika i premijera), predsjednikove znatne ustavne ovlasti te ovisnost premijera i vlade o parlamentu ne znači da je izvršna vlast dualna ako politička praksa kroz dulje razdoblje pokazuje da jedna glava izvršne vlasti dominira nad drugom u tolikoj mjeri da sustav u praksi postaje predsjednički. Ipak, postojanje ustavnih normi po kojima je vlada, osim predsjedniku države, odgovorna i parlamentu ostavlja mogućnost da u drugačijem rasporedu snaga premijer postane neovisniji o predsjedniku te da parlament uspostavi djelotvorniju kontrolu nad radom vlade. No zbog vrlo velikih ustavnih ovlasti predsjednika države osoba koja bi se našla na čelu Rusije trebala bi doslovce paziti da ih ne koristi kako bi premijer uspio postati prva glava egzekutive, a parlament ostvariti djelotvorniju kontrolu nad vladom. Uspostavljanje podijeljene

⁷ Kasnije Shugart to sam čini u svom radu *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*.

⁸ Tijekom 1998. premijer Jevgenij Primakov nastojao je u vladu uvrstiti članove parlamentarne većine, ali je njegova vlada bila kratkotrajna, pa se to može smatrati iznimkom od pravila.

većinske vlasti ili kohabitacije u slučaju formiranja parlamentarne većine kojoj ne pripada i predsjednik, s obzirom na njegove ustavne ovlasti, ovisi samo o predsjednikovoj volji. On u svakom trenutku može Državnoj dumi nametnuti premijera i Vladu koji ne pripadaju parlamentarnoj većini jer u procesu formiranja Vlade i u kontroli njezina rada ustavni mehanizmi pogoduju predsjedniku, a ne parlamentu.

4. Promjene dualne strukture izvršne vlasti poljskog polupredsjedničkog sustava: od jakog predsjednika do jakog premijera

Poljska je bila prva zemlja u Srednjoj i Istočnoj Europi u kojoj je počeo proces demokratske tranzicije. U razdoblju od 1989. do danas u njoj su bila na snazi dva ustava i jedan ustavni zakon s funkcijom ustava. Institucije vlasti u tom su razdoblju ostale iste, ali su se njihovi međusobni odnosi mijenjali.

Ustav Narodne Republike Poljske donesen 1952. godine promijenjen je dogovorom komunističkih vlasti i oporbe u travnju 1989. Zakonom o promjeni Ustava od 7. travnja 1989. uvedeni su institucija predsjednika države te drugi dom parlamenta, Senat. Predsjednika su birali Sejm i Senat na zajedničkoj sjednici, a predviđeno trajanje mandata predsjednika države iznosilo je šest godina. Tom novelom predsjednik je određen kao najviši predstavnik poljske države koji ju predstavlja u zemlji i inozemstvu, pazi na poštivanje Ustava te "stražari" nad državnom suverenosti i sigurnosti. Predsjednik je vrhovni zapovjednik poljskih oružanih snaga i nalazi se na čelu Odbora zemaljske obrane. On Sejmu predlaže postavljanje, odnosno smjenu premijera te predsjednika Poljske narodne ban-

ke. Također može zbog posebno važnih pitanja sazvati sjednicu Vijeća ministra (Vlade) i predsjedati njome. Njegove su ovlasti u vanjskoj politici i međunarodnim odnosima sljedeće: ratificira i objavljuje međunarodne ugovore (za one koji predstavljaju financijski teret ili zahtijevaju promjenu zakona potrebna je suglasnost Sejma), postavlja poljske diplomatske predstavnike u inozemstvu te prima vjerodajnice stranih diplomata akreditiranih u Poljskoj. Može uvesti izvanredno ili ratno stanje na dijelu teritorija ili na cijelom teritoriju Poljske. Izvanredno stanje proglašava na određeno vrijeme, koje ne može trajati duže od tri mjeseca, te ga može produžiti još jednom, isto na razdoblje koje nije duže od tri mjeseca, ali uz suglasnost domova parlamenta. Vlada je odgovorna Sejmu, a predsjedniku samo u razdoblju između dva saziva tog doma parlamenta. U rujnu 1990. promijenjen je Ustav i određeno je da će se predsjednik birati na općim izborima na rok od pet godina s mogućnošću još jednog reizbora. Tom ustavnom promjenom u Poljskoj je završilo prijelazno razdoblje, koje je trajalo od ustavnih promjena u travnju 1989. i koje je značilo napuštanje komunističkog jedinstva vlasti i skupštinske vlade. To prijelazno razdoblje imalo je obilježja i parlamentarizma i semiprezidencijalizma: postojala je dualna struktura izvršne vlasti i fiksni mandat predsjednika koji nije bio politički odgovoran parlamentu, ali on se nije birao na općim izborima, nego u parlamentu. Uz to predsjednik Jaruzelski se nakon poraza komunista na parlamentarnim izborima u lipnju 1989. i formiranja prve nekomunističke vlade u Istočnoj Europi suzdržao od potpunog korištenja svojih ustavnih ovlasti, te je prvom glavom izvršne vlasti postao premijer

Tadeusz Mazowiecki. Ustavni je model dakle u tom prijelaznom razdoblju po svojim strukturnim obilježjima bio između parlamentarnog i polupredsjedničkog, dok je sustav u praksi bio parlamentarni. Na prvim predsjedničkim izborima, koji su se održali u studenome 1990, pobijedio je vođa Solidarnosti Lech Wałęsa, koji se, za razliku od Jaruzelskog, kao predsjednik široko koristio svojim ustavnim ovlastima. U razdoblju njegove vladavine predsjednik države bio je prva glava egzekutive, a premijer druga.

Rad na novome poljskom ustavu bio je otežan zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa između najvažnijih političkih aktera, pa je zbog toga 17. listopada 1992. donesen Ustavni zakon o uzajamnim odnosima zakonodavne i izvršne vlasti Republike Poljske te o lokalnoj samoupravi, tzv. Mali ustav. Tim prijelaznim ustavnim rješenjem zadržan je polupredsjednički sustav vlasti, a predsjednik države zadržao je znatne ovlasti, slično kao i u ustavnoj noveli iz 1989, iako ni takvim ovlastima Wałęsa nije bio zadovoljan. Malim je ustavom određeno da je predsjednik najviši predstavnik Poljske u zemlji i inozemstvu, da osigurava poštivanje Ustava, državnu sigurnost i suverenost. Ta ustavna odredba gotovo je prepisana iz Zakona o promjeni Ustava od 7. travnja 1989. gdje je predsjedniku dana uloga "čuvara" države. Za razliku od odredbi tog Zakona, Mali ustav određuje da se predsjednik bira na općim izborima neposredno na rok od pet godina. Izravan izbor predsjednika daje mu legitimnost koju prvi predsjednik Wojciech Jaruzelski nije imao, te se u promijenjenom odnosu snaga u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti nije mogao osloniti na većinu u parlamentu koja ga

je izabrala na tu dužnost. Zbog toga je već 1990. promijenjen Ustav i uvedeni su opći izbori za predsjednika, koji su zadržani i u Malom ustavu. Predsjedniku je u Malom ustavu dano opće vodstvo u području međunarodnih odnosa, ali svoje odnose sa stranim državama te s poljskim predstavnicima u inozemstvu može ostvarivati samo preko ministra vanjskih poslova. On ratificira i objavljuje međunarodne ugovore, o čemu obavještava oba doma parlamenta, ali oni ugovori koji se tiču državnih granica, obrambenih saveza ili povlače za sobom financijski teret ili promjenu zakonodavstva trebaju zakonsko ovlaštenje. Predsjedniku je dano i opće vodstvo u području unutarnje i vanjske sigurnosti te je određen kao vrhovni zapovjednik oružanih snaga. Gotovo ista odredba kao i u Zakonu o promjeni Ustava iz 1989. daje mu pravo proglašavanja izvanrednog stanja na razdoblje ne duže od tri mjeseca, ali ako se izvanredno stanje produžuje, potrebna je suglasnost Sejma, a ne više obaju domova parlamenta. Za sve pravne akte koje predsjednik donosi potreban je sopotpis premijera ili nadležnog ministra, osim za trinaest slučajeva navedenih u Malom ustavu. Među njih se ubrajaju i pravo zakonodavne inicijative, pravo zakonodavnog veta, imenovanje premijera i imenovanje Vijeća ministara u punom sastavu. Znatne predsjedničke ovlasti i postojanje premijera na čelu vlade odgovorne parlamentu uspostavljaju dualnu strukturu izvršne vlasti. Ustavni zakon određuje da predsjednik imenuje premijera, a na njegov prijedlog i ostale članove Vlade. Imenovani premijer izlazi pred Sejm s programom rada nove Vlade i molbom za izglasavanje povjerenja. Da bi ono bilo izglasavano, potrebna je apsolutna većina gla-

sova zastupnika tog doma parlamenta. U slučaju izglasavanja nepovjerenja pravo imenovanja novog premijera prelazi s predsjednika na Sejm, koji novoj vladi također treba izglasovati povjerenje apsolutnom većinom glasova. Nakon izglasavanja povjerenja predsjednik imenuje novu Vladu i prihvaća njezinu prisegu. Ako joj povjerenje nije izglasovano, predsjednik imenuje premijera i na njegov prijedlog ostale članove Vlade te traži od Sejma izglasavanje povjerenja običnom većinom glasova. Ako se ni tada ne izglasuje povjerenje, inicijativa za imenovanje novog premijera i vlade ponovno prelazi s predsjednika na Sejm te se ponovno traži izglasavanje povjerenja običnom većinom glasova. Izglasavanje nepovjerenja i četvrti put daje predsjedniku pravo ili da raspusti Sejm ili da imenuje premijera i vladu na rok od najdulje šest mjeseci. Ako imenuje vladu i premijera, Sejm prije isteka toga roka treba izglasovati povjerenje vladi ili joj izglasovati nepovjerenje istodobno imenujući novog premijera koji treba sastaviti novu vladu. Propuštanje da to učini obvezuje predsjednika da raspusti taj dom parlamenta. Imenovanjem novog premijera Sejm ponovno može započeti ciklus izmjenjivanja inicijative za imenovanja premijera i vlade između tog doma parlamenta i predsjednika, ovisno o tome hoće li novoj vladi izglasovati povjerenje ili ne. Predsjednik prilikom imenovanja nove Vlade ima pravo biti konzultiran kod izbora triju tzv. Belvedere ministara (Ágh, 1998: 41), tj. ministara unutarnjih i vanjskih poslova te narodne obrane. Iako premijer i vlada formalno nisu odgovorni predsjedniku, nego Sejmu, višestruka nemogućnost formiranja većine u tom domu koja bi izglasovala povje-

renje novoj Vladi omogućuje predsjedniku da imenuje premijera i Vijeće ministara s mandatom do najviše pola godine bez suglasnosti Sejma. U tom razdoblju predsjednik ima mogućnost biti prva glava izvršne vlasti ako za premijera izabere osobu koja bi se odrekla samostalnosti u svom političkom djelovanju i dragovoljno pristala podrediti sebe i vladu predsjednikovoj volji. Ipak, vlada ni tada nije formalno odgovorna predsjedniku, ali ni Sejmu. U tom razdoblju postoji potpuna uzajamna neovisnost Sejma i Vijeća ministara te izostanak djelovanja načela *check and balances* između institucija zakonodavne i izvršne vlasti. To načelo ipak može djelovati, ali sada samo između dviju institucija izvršne vlasti: predsjednika i vlade. Potreba premijerova ili ministrova supotpisa na predsjednikove pravne akte (osim trinaest izuzetaka) onemogućuje potpunu samovolju predsjednika u njihovu donošenju i zahtijeva od njega suradnju s premijerom i ministrima kako bi ih mogao donositi. Ipak, imajući u vidu njegovu samostalnost u imenovanju premijera nakon četiri neuspješna izglasavanja povjerenja novoj vladi u Sejmu, može se očekivati da će njegov izbor težiti osobi koja će pristati biti druga glava dualne strukture egzekutive. U ostalim slučajevima imenovanja premijera i članova Vlade predsjednik mora imati u vidu parlamentarnu većinu i njezina kandidata za premijera, osim ako namjerno ne želi isprovocirati neizglasavanje povjerenja Vladi i premijeru. Te odredbe Malog ustava prisiljavaju Sejm na odgovornost prilikom formiranja nove Vlade, dajući istodobno predsjedniku i moć da utječe na izbor budućeg premijera, ali i mogućnost da opstruira formiranje nove Vlade.

Sustav vlasti uspostavljen u tom Ustavnom zakonu u skladu je sa svih pet Sartorijevih kriterija semiprezidencijalizma. Treći kriterij – faktična ovisnost premijera i Vlade o predsjedniku zbog formalne i stvarne ovisnosti o parlamentu – u poljskom se slučaju potvrdio i u praksi za vrijeme vladavine Lecha Wałęse, koji je inicirao rušenje dviju vlada (premijera Olszewskog i Pawlaka) te je raspustio Sejm nakon izglasavanja nepovjerenja vladi Hanne Suchocke. Duvergerovi kriteriji semiprezidencijalizma također su potvrđeni i u formalnom i u materijalnom Ustavu. Treći kriterij, po kojem predsjednik protiv sebe ima premijera i ministre, ispunio se u tom razdoblju kako god razumjeli taj kriterij: bilo kao izraz bipolarnosti, a ne unipolarnosti egzekutive, bilo kao izravno suparništvo između dvije institucije izvršne vlasti. Wałęsa je protiv sebe doslovce imao Olszewskovu, Pawlakovu i Oleksyjevku vladu, s kojima je dolazio u sukobe i koje nisu bile prijateljski raspoložene prema njemu. S obzirom na Shugartova i Careyeva obilježja podtipova polupredsjedničkog sustava poljski sustav vlasti odgovarao bi obilježjima premijersko-predsjedničkog podtipa semiprezidencijalizma jer su premijer i Vlada odgovorni parlamentu, ali ne i predsjedniku. Problem kod takve klasifikacije nastaje samo onda kada premijera izabere parlament, a ne predsjednik. Shugart smatra da je ključno obilježje polupredsjedničkog sustava (tj. premijersko-predsjedničkog, kako ga u ovom kontekstu on naziva), “*da institucija koja odabire agenta ne smije biti ista ona koja je ovlaštena otpustiti tog agenta*” (Shugart, 2005: 8).⁹ U navedenom slučaju izbora

premijera od strane parlamenta sustav vlasti poprima obilježja parlamentarnog sustava, pa bi se moglo zaključiti da Mali ustav omogućava izmjenu parlamentarnih i polupredsjedničkih razdoblja vlasti ovisno o tome komu pripada pravo imenovanja premijera – predsjedniku ili parlamentu.

Wałęsini sukobi s parlamentom traju od početka prvog saziva Sejma izabranog na parlamentarnim izborima u listopadu 1991. i obilježeni su u prvom redu pitanjem kontrole rada vlade te pitanjem imenovanja premijera i ministara. U poljskoj dualnoj strukturi izvršne vlasti Wałęsa se nije zadovoljio samo time da bude jedan od polova, tj. da ima znatne ustavne ovlasti, pa ni time da ima prvenstvo pred premijerom, nego je tražio da ta struktura bude unipolarna. Od novoizabranoga prvog saziva Sejma zahtijevao je da njega samog imenuje premijerom, a nakon što je parlament to odbio, pokušao je nametnuti svoga kandidata. Većina u Sejmu odbila je te pokušaje, pa je predsjednik bio prisiljen imenovati za premijera kandidata kojega je Sejm predložio, Jana Olszewskog. S novom je vladom Wałęsa bio u lošim odnosima upravo zbog pokušaja da je kontrolira, a sukob između te dvije institucije riješen je padom vlade u Sejmu. Vlada Hanne Suchocke, koja je naslijedila vladu Olszewskog, temeljila se na nesigurnoj koaliciji sedam stranaka te je ovisila o predsjedniku. On je koristio tu situaciju te je uspostavio jaču kontrolu nad vladom, koja je trajala sve dok joj sredinom 1993. nije izglasovano nepovjerenje u Sejmu. Predsjednik je odgovorio raspuštanjem tog doma i raspisao prijevremene izbore. Na njima su pobijedili postkomunistički Savez demokratske ljevice (SLD) i Poljska seljačka stranka (PSL), koji su namjeravali formirati

⁹ Kurziv u izvorniku.

koalicijsku vladu. Wałęsa je opet htio nametnuti svoga kandidata za premijera, te SLD i PSL sklapaju dogovor da njihov kandidat bude predsjedniku prihvatljiviji Waldemar Pawlak iz PSL-a iako je ta stranka bila manji koalicijski partner. Uz to te dvije organizacije¹⁰ pristaju da tzv. Belwedere ministre, tj. ministre vanjskih i unutarnjih poslova i obrane imenuje Wałęsa. To je učinjeno kako bi se izbjegao sukob s predsjednikom koji je bio neprijateljski raspoložen prema novoj većini u parlamentu. Iako je postignut kompromis između vlade i parlamenta s jedne strane te predsjednika s druge, nastaju sukobi koji prijete ustavnom krizom. Takva nestabilna situacija razriješana je pobjedom Aleksandra Kwaśniewskog iz SLD-a na predsjedničkim izborima u studenome 1995. godine.

Klasifikacija dvaju podtipova polupredsjedničkog sustava vlasti Mauricea Duvergera, koja proizlazi iz rezultata parlamentarnih i predsjedničkih izbora, nije vrijedila u tom razdoblju povijesti Treće republike. Odnos između sve tri institucije zakonodavne i izvršne vlasti bio je takav da se ne može svrstati u jedan od predložena dva podtipa semiprezidencijalizma. Predsjednikovo inzistiranje da bude prva glava izvršne vlasti bez obzira na sastav parlamenta generiralo je sukobe koji su djelovali destabilizirajuće na politički sustav te su otežavali odnose između institucija državne vlasti. Razdoblje vlade Hanne Suchocke tako ne odgovara obilježjima ni parlamentarizma ni prezidencijalizma. Predsjednik nije pripadao većini

¹⁰ SLD je bio koalicija lijevih stranaka i organizacija na čelu sa Socijaldemokracijom Republike Poljske (SdRP). Koalicija je prerasla u političku stranku 1999. godine.

u parlamentu kojoj je pripadala vlada, ali ovisnost vlade i o predsjedniku i o parlamentu onemogućavaju svrstavanje poljskoga polupredsjedničkog sustava u tom razdoblju u jedan od dva Duvergerova podtipa. Slično je bilo i u vrijeme vlada SLD-a i PSL-a od 1993. do 1995, kada su te dvije organizacije pristale na određeno popuštanje predsjedniku Wałęsi kako bi izbjegle sukob s njim. Iako nije imao kontrolu nad njima kao nad vladom Suchocke, uspio je izazvati pad Pawlakove vlade 1995. Razdoblje kohabitacije između Wałęse te SLD-a i PSL-a teško bi se moglo nazvati parlamentarnim razdobljem jer predsjednik nije imao namjeru da se suzdrži od korištenja svih svojih ustavnih ovlasti i postane druga glava egzekutive. Slično se dogodilo i s vladom Jana Olszewskog, pad koje je izazvao sukob Wałęse s nekim ministrima. Iako su premijer i vlada pripadali parlamentarnoj većini, a predsjednik ne, pa bi se i to razdoblje moglo okarakterizirati kao razdoblje parlamentarizma, Wałęsa je pokazao kakav utjecaj ima nad kabinatom te očitovao svoju namjeru da dominira izvršnom vlašću. Duvergerova teorija o izmjeni parlamentarnih i predsjedničkih razdoblja unutar ustavnog režima polupredsjedničkog sustava u Poljskoj nije se, prema tome, mogla primijeniti. Bez obzira na većinu u parlamentu predsjednik je nastojao vladati kao u predsjedničkom sustavu vlasti, a djelomice je u tome i uspijevao. Umjesto da se suzdrži od korištenja svih svojih ustavnih ovlasti i prepusti premijeru prvenstvo unutar izvršne vlasti, predsjednik države nastojao je kontrolirati i premijera i vladu te je, najčešće ne uspijevajući to postići, izazivao sukobe s parlamentom i kabinatom kako bi ih prisilio da popuste njegovim zahtjevima.

Dolaskom Aleksandra Kwaśniewskog na čelo države krajem 1995. situacija se promijenila. Iako je tada nastala konsolidirana većinska vlast te je, sukladno Duvergerovoj teoriji, trebalo nastupiti razdoblje prezidencijalizma, Kwaśniewski je imao drugačiji stil vladavine od Wałęse. Do predsjedničkih je izbora Kwaśniewski bio na čelu Ustavne komisije Narodne skupštine i zauzimao se za smanjivanje ovlasti predsjedniku države. Nakon stupanja na predsjedničku dužnost djelomično je promijenio svoj stav, zalažući se za nešto veće predsjedničke ovlasti, ali je bio spremniji za konsenzus s drugim tijelima vlasti nego što je to bio njegov prethodnik.

Novi poljski Ustav donesen je 1997. godine, nakon što je prihvaćen na referendumu. Prema Ustavnom zakonu od 23. travnja 1992. o postupku pripreme i usvajanja Ustava Republike Poljske, trebao je proći dvostruko prihvaćanje kako bi stupio na snagu. Prvo ga je trebala prihvatiti Narodna skupština dvotrećinskom većinom glasova parlamentarnih zastupnika, a zatim građani na referendumu. Tako zahtijevano postizanje društvenog i političkog konsenzusa odužilo je rad na stvaranju nacрта novog Ustava na više od pet godina, pa je on donesen tek 1997, pred kraj mandata drugog saziva Sejma. Za njegovo prihvaćanje bio je potreban trostruki kompromis: između SLD-a i Unije slobode (UW) o liberalno-demokratskim temeljima Ustava, između SLD-a i UW-a te PSL-a i Unije rada (UP) o socijalnim i ekonomskim pravima te između tih četiriju organizacija i Katoličke crkve (Jasiewicz i Gebethner, 1998). Na zasjedanju Narodne skupštine u travnju 1997. stvorena je dvotrećinska većina potrebna za donošenje Ustava, a na referendumu koji se održao sljedeći mjesec prihvatila ga

je i većina birača. Novim Ustavom zadržan je polupredsjednički sustav, ali su i promijenjeni odnosi između tijela državne vlasti. Neki autori smatraju da je novim Ustavom napušten semiprezidencijalizam i uspostavljen parlamentarni sustav (Wiatr, 2000; Millard, 2003), a neki da poljski ustavni model ne odgovara ni jednome od tri teorijska tipa sustava vlasti: ni parlamentarnom, ni predsjedničkom, ni polupredsjedničkom (Wyrzykowski i Cieleń, 2006: 265). U novom Ustavu ostala su četiri elementa dualne strukture izvršne vlasti: dva pola izvršne vlasti (od kojih je jedan državni poglavar, a drugi premijer), znatne ustavne ovlasti predsjednika države¹¹ te odgovornost premijera i vlade parlamentu. Novost je u odnosu na Mali ustav odredba po kojoj je predsjednik određen kao jamac stalnosti državne vlasti, ali i odredbe kojima se smanjuju neke predsjednikove ovlasti, a povećavaju premijerove. U području zakonodavstva predsjednik je zadržao pravo zakonodavne inicijative i zakonodavnog veta, ali je smanjen broj glasova potrebnih u Sejmu – s dvije trećine na tri petine – kako bi predsjednikov veto bio prevladan. Predsjednik je ostao vrhovni zapovjednik oružanih

¹¹ Rezultati istraživanja Stevena Ropera (2002) pokazali su da se poljski predsjednik s obzirom na svoje zakonodavne ovlasti, a uspoređujući ih s ovlastima predsjednika Austrije, Finske, Francuske, Islanda, Litve, Moldavije, Portugala, Rumunjske i Slovenije, tj. zemalja koje on navodi kao premijersko-predsjedničke, nalazi na četvrtom mjestu. S obzirom na nezakonodavne ovlasti, koje se tiču odnosa između predsjednika, vlade i parlamenta, četvrto mjesto dijeli s Austrijom i Francuskom, a ukupno gledajući obje vrste ovlasti, nalazi se na drugom mjestu, odmah iza Islanda.

snaga, ali u vremenu mira on to zapovjedništvo ostvaruje preko ministra narodne obrane. U ratu imenuje glavnog zapovjednika oružanih snaga na prijedlog premijera. Premijerov je prijedlog potreban i kako bi predsjednik mogao zapovjediti opću ili djelomičnu mobilizaciju i upotrebu oružanih snaga za obranu zemlje. Institut supotpisa normiran Malim ustavom promijenjen je u tri smjera. Prvo, proširena je potreba njegove primjene s predsjednikovih pravnih akata na sve njegove akte. Drugo, broj slučajeva kad on nije potreban proširen je na trideset. I treće, supotpis ne daju više premijer ili nadležni ministar, nego samo premijer. Time je intenziviran odnos između premijera i predsjednika unutar dualne strukture izvršne vlasti, čime se otvara mogućnost i drugačijeg odnosa snaga između njih. Predsjednik je sada u većoj mjeri ovisan o premijerovoj volji da dade ili uskrati supotpis na njegove akte jer se više ne može osloniti na određenog ministra, nego samo na predsjednika vlade. Time je dodatno oslabljen predsjednikov ucjenjivački potencijal prema premijeru, pogotovo kada postoji stabilna parlamentarna većina koja stoji iza premijera i vlade. Normativno se tako povlašćuje premijera u odnosu na predsjednika države u mogućim kombinacijama oko promjenjivosti prvenstva unutar izvršne vlasti. Ojačan položaj premijera pokazuje se i u drugim dodatnim ovlastima koje mu je ustavotvorac u Ustavu dodijelio. Premijer tako predstavlja vladu i upravlja njezinim poslovima, izdaje uredbe te osigurava provedbu i načine provedbe vladine politike. On kontrolira i koordinira rad ostalih članova vlade, pa mu je tako, osim navedenoga ojačanog položaja spram predsjednika, ojačan položaj i prema ministrima. Obavlja i nad-

zor nad lokalnom samoupravom te nad vladinom administracijom. Ako postoji pitanje od posebne važnosti, predsjednik ima ovlast sazvati Kabinetsko vijeće koje se sastoji od Vijeća ministra kojemu on predsjedava, ali koje nema ovlast vlade. Za razliku od procedure imenovanja i potvrđivanja novog premijera i nove vlade uspostavljene Malim ustavom, kod koje je pravo imenovanja višestruko prelazilo s predsjednika na Sejm i obratno, novim Ustavom taj se postupak skraćuje i smanjuje se predsjednikov ucjenjivački potencijal prema parlamentu i novom premijeru. Za razliku od četiri moguća neuspjeha u izglasavanju povjerenja novoj vladi, nakon čega predsjednik ima pravo ili raspustiti Sejm ili imenovati novog premijera i vladu na rok do šest mjeseci, novi Ustav određuje tri moguća imenovanja novog premijera i Vlade. Inicijativa za njihovo imenovanje prelazi s predsjednika na Sejm i obratno, ali ako prvi dom parlamenta i nakon trećeg puta ne izglasuje povjerenje novoj vladi, predsjednik je dužan raspustiti Sejm i raspisati nove parlamentarne izbore. Mogućnost imenovanja premijera i vlade koji bi bili posve ovisni o predsjedniku tom je ustavnim odredbom praktički isključena jer predsjednik sada mora voditi računa o kandidatu koji bi bio prihvatljiv većini zastupnika u Sejmu. Ne učini li to, riskira preuzimanje odgovornosti zbog neuspjeha u formiranju vlade, te time slabi svoj utjecaj u političkom životu zemlje.

Polupredsjednički sustav koji je uspostavljen na početku tranzicije pokazuje u poljskom slučaju svoje podtipove koji se izmjenjuju neovisno o promjenama ustavnih tekstova, no na njihovu promjenu više je utjecala promjena osoba koje su bile nositelji predsjed-

ničke funkcije nego izmjena ustavnih odredbi koje su se odnosile na ovlasti tijela zakonodavne i izvršne vlasti. Problem koji se pojavljuje oko svrstavanja tog sustava vlasti u polupredsjednički sustav odnosi se na drugi Duvergerov kriterij: znatne predsjedničke ovlasti. Spomenuto Roperovo istraživanje pokazuje da su predsjednikove ovlasti određene u Ustavu iz 1997. znatne u odnosu prema ovlastima predsjednika država u drugim polupredsjedničkim sustavima. Iako bi se moglo dovesti u pitanje svrstavanje Austrije i Slovenije u premijersko-predsjedničke sustave, uspoređivanje Poljske s Francuskom pokazuje da poljski predsjednik ima veće ovlasti nego francuski. Problem što nastaje kod većine teorija o semiprezidencijalizmu jest to što autori izbjegavaju pobliže odrediti što znače znatne ili velike predsjedničke ovlasti. Zbog toga nastaje nedoumica pri svrstavanju određene zemlje u taj sustav vlasti. Stoga treba biti oprezan da se ne dođe u napast analizirati političku praksu u konkretnoj zemlji kako bi se odgovorilo na pitanje koji tip sustava vlasti ima ta zemlja, a da se pritom zanemare njezine ustavne odredbe.

5. Zaključak

Proces demokratske tranzicije u zemljama Srednje i Istočne Europe zahtijevao je promjenu starih i donošenje novih ustava. Uz izgradnju novih političkih institucija bilo je potrebno i regulirati odnose između tijela državne vlasti, odnosno uspostaviti odgovarajući tip sustava vlasti. Popularnost polupredsjedničkog sustava u tranzicijskim zemljama imala je različite uzroke. Među ostalim željela se postići veća stabilnost političkog sustava u razdoblju tranzicije, a tip sustava vlasti

uspostavljen u Petoj republici smatrao se pogodnim za postizanje i održavanje njegove stabilnosti. Već tijekom 1990-ih u pojedinim zemljama koje su izabrale taj sustav vlasti mogli su se vidjeti rezultati i posljedice tog izbora.

Različiti tranzicijski procesi u Rusiji i Poljskoj očitovali su se i u različitim ustavotvornim procesima u njima. Dok je proces stvaranja poljskog ustava bio obilježen nastojanjem da se postigne društveni i politički konsenzus o njegovu sadržaju, u Rusiji je u tom procesu bio naglašen element sile. Sukob koji je između predsjednika države i parlamenta postojao još od kraja 1991. riješen je protuustavnim raspuštanjem parlamenta i upotrebom oružane sile od strane predsjednika u rujnu i listopadu 1993. Nacrt ustava koji je stavljen na referendumsko izjašnjavanje ruskim građanima stvorili su Jeljcinovi stručnjaci u skladu s njegovim zamislima o ulozi i položaju predsjednika u ruskoj strukturi političkih institucija, a suprotno stavovima većine u raspuštenom parlamentu. Predsjedničko-parlamentarni ustavni model koji je predsjedniku dao ne samo znatne nego vrlo velike ovlasti od samog je početka praktički djelovao kao predsjednički sustav. Za razliku od poljskoga premijersko-predsjedničkog modela uspostavljenog Malim ustavom, koji je predsjedniku davao samo ograničenu mogućnost utjecaja na rad vlade, ruski je Ustav vladu podvrgnuo kontroli i predsjednika i parlamenta. Iako bi prema Shugartovu konceptu predsjedničko-parlamentarnog sustava podijeljena kontrola upućivala na suradnju predsjednika i parlamenta kad je riječ o sastavu vlade, izglasavanje nepovjerenja vladi u Državnoj dumi provodi se prema proceduri koja smanjuje efikasnost parla-

mentarne kontrole te prema tome vladu čini ovisnijom o predsjedniku nego o parlamentu. Takva ustavna odredba stvara pretpostavku za uspostavljanje predsjedničkog sustava vlasti u praksi, dok bi samo iznimno sustav u praksi mogao postati parlamentaran. Način donošenja Ustava te neprijateljstvo komunističkih i nacionalističkih snaga prema Jeljcinu stvorilo je tijekom 90-ih snažne antisistemske snage koje su predstavljale opasnost za postojeći

politički sustav, ali i za demokraciju. Velike su predsjedničke ovlasti u Poljskoj za vrijeme vladavine Lecha Wałęse omogućavale predsjedniku da svojim sukobima s ostalim institucijama državne vlasti destabilizira politički sustav, dok su takve ovlasti omogućile Jeljcinu da neutralizira utjecaj antisistemskih snaga te spriječi kolaps demokracije i čitavoga političkog sustava. Slične ustavne norme tako u različitim okolnostima dovode do različitih rezultata.

Tablica. Usporedba ustavnih ovlasti i ustavnih odredbi o predsjednicima Rusije¹² i Poljske¹³

	RUSIJA 1991.	RUSIJA 1993.	POLJSKA 1989.	POLJSKA 1992.	POLJSKA 1997.
ZAKONODAVNI VETO	+	+	+	+	+
ZAKONODAVNA INICIJATIVA	+	+	+	+	+
PREDSJEDNIK IMENUJE PREMIJERA I ČLANOVE VLADE	+ ¹⁴	+ ¹⁵	- ¹⁶	+ ¹⁷	+ ¹⁸

¹² Prema Zakonu RSFSR-a od 24. svibnja 1991. "O promjenama i dopunama Ustava (Osnovnog zakona) RSFSR-a" (dalje u tekstu: Ustav RSFSR-a) i Ustavu Ruske Federacije iz 1993.

¹³ Prema Zakonu od 7. travnja 1989. o promjeni Ustava Narodne Republike Poljske (dalje u tekstu: Ustav PRL-a), Ustavnom zakonu o uzajamnim odnosima između zakonodavne i izvršne vlasti Republike Poljske te o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: Mali ustav) i Ustavu Republike Poljske iz 1997.

¹⁴ Imenuje premijera uz suglasnost Vrhovnog sovjeta, a ministre te voditelje odbora i resora uprave RSFSR-a imenuje i razrješuje s dužnosti na premijerov prijedlog.

¹⁵ Predsjednik imenuje premijera uz suglasnost Dume, Zamjenika premijera i savezne ministre imenuje i razrješava na premijerov prijedlog (čl. 83. Ustava Ruske Federacije).

¹⁶ Predsjednik predlaže Sejmu imenovanje i smjenu premijera (čl. 32f Ustava PRL-a). Sejm imenuje i smjenjuje vladu i pojedine njezine članove na premijerov prijedlog. Taj prijedlog premijer podnosi Sejmu nakon sporazuma s predsjednikom države. Pojedine članove vlade ili cijelu vladu Sejm može smijeniti i vlastitom inicijativom. U razdoblju između dva saziva Sejma članove vlade imenuje i smjenjuje predsjednik na premijerov prijedlog, ali ti akti o imenovanju, odnosno o smjeni moraju se podnijeti Sejmu na potvrdu (čl. 37. Ustava PRL-a).

¹⁷ Predsjednik imenuje premijera te ostale članove vlade na premijerov prijedlog. Vlada nakon toga treba proći proces izglasavanja povjerenja u Sejmu (čl. 57. Malog ustava).

¹⁸ Predsjednik imenuje premijera te na njegov prijedlog i ostale članove vlade. Vlada nakon toga treba proći proces izglasavanja povjerenja u Sejmu (čl. 154. Ustava Republike Poljske).

ODGOVORNOST VLADE PREDSJEDNIKU	+ ¹⁹	+ ²⁰	- ²¹	-	-
PREDSJEDNIKOVA OBVEZA GODIŠNJEG OBRAČANJA PARLAMENTU	+	+	-	- ²²	- ²³
PREDSJEDNIK JE VRHOVNI VOJNI ZAPOVJEDNIK	-	+	+	+	+
PREDSJEDNIK PROGLAŠAVA IZVANREDNO STANJE	+	+	+	+	+
PREDSJEDNIK SKLAPA MEĐUNARODNE UGOVORE	+	+	+	+	+
PREDSJEDNIK IMA PRAVO RASPISATI REFERENDUM	-	+	-	+ ²⁴	+ ²⁵
PREDSJEDNIK IMENUJE SUCE USTAVNOG SUDA	- ²⁶	- ²⁷	-	-	- ²⁸

¹⁹ Vlada je odgovorna predsjedniku (čl. 122. Ustava RSFSR-a), ali je on može smijeniti samo uz suglasnost Vrhovnog sovjeta (čl. 123. Ustava RSFSR-a).

²⁰ "Predsjednik Ruske Federacije može donijeti rješenje o smjeni Vlade Ruske Federacije" (čl. 117. Ustava Ruske Federacije).

²¹ Vlada je odgovorna Sejmu, a između dva saziva Sejma predsjedniku (čl. 38. Ustava PRL-a).

²² "Predsjednik se može obraćati poslanicom Sejmu ili Senatu. Poslanica nije predmet rasprave" (čl. 39. Malog ustava).

²³ "Predsjednik Republike može se obraćati poslanicom Sejmu, Senatu ili Narodnoj skupštini. Poslanica nije predmet rasprave" (čl. 140. Ustava Republike Poljske).

²⁴ Predsjednik ima pravo raspisati referendum uz pristanak Senata, izglasan apsolutnom većinom glasova" (čl. 19. Malog ustava).

²⁵ "Predsjednik ima pravo raspisati referendum uz pristanak Senata, izglasan apsolutnom većinom glasova, ako glasovanju prisustvuje najmanje polovica propisanog broja senatora" (čl. 125. Ustava Republike Poljske).

²⁶ "Sud se sastoji od petnaest sudaca izabranih od Kongresa narodnih deputata s liste kandidata koju je predložio predsjednik [države]" (Parrish, 1998: 67).

²⁷ "Suce Ustavnog suda imenuje Vijeće Federacije na prijedlog predsjednika države" (čl. 128. Ustava Ruske Federacije).

²⁸ "Predsjednika i potpredsjednika Ustavnog suda imenuje predsjednik Republike između kandidata predstavljenih od Opće skupštine sudaca Ustavnog suda" (čl. 194. Ustava Republike Poljske).

TRAJANJE PREDSJEDNIKOVA MANDATA U GODINAMA	5	4	6 ²⁹	5	5
OGRANIČENJE BROJA PREDSJEDNIKOVIH MANDATA NA DVA	- ³⁰	- ³¹	+	+	+
BROJ INSTITUCIJA UKLJUČENIH U POSTUPAK OPOZIVA PREDSJEDNIKA	5 ³²	4	2	2	2
POSTOJANJE INSTITUTA SUPOTPISA NA PREDSJEDNIKOVE AKTE	-	-	+	+ ³³	+ ³⁴
PREDSJEDNIKOVO PRAVO RASPUŠTANJA PRVOG DOMA PARLAMENTA BEZ SUPOTPISA PREMIJERA	- ³⁵	+	+ ³⁶	+	+

U Poljskoj su u osmogodišnjem razdoblju na snazi bila tri različita ustava čije je postojanje pokazivalo teškoće u postizanju društvenog i političkog konsenzusa u stvaranju novoga najvišeg pravnog akta poljske države. Mali ustav, donesen 1992. godine kao privre-

meno rješenje do donošenja “punog” Ustava Republike Poljske, predstavljao je prijelazni ustavni okvir za razvoj novoga demokratskog političkog sustava. Sustav vlasti koji je njime uspostavljen davao je tadašnjem predsjedniku znatne ovlasti kojima se on ekstenzivno ko-

²⁹ “Predsjednika bira Narodna skupština” (čl. 32a Ustava PRL-a).

³⁰ “Jedna osoba ne može biti predsjednik RSFSR-a više od dva puta uzastopce” (čl. 121-122. Ustava RSFSR-a).

³¹ “Jedna osoba ne može obavljati dužnost predsjednika Ruske Federacije više od dva puta uzastopce” (čl. 81. Ustava Ruske Federacije).

³² “Odluku o opozivu donosi Kongres narodnih deputata na osnovi zaključka Ustavnog suda dvotrećinskom većinom svih deputata, a na prijedlog Kongresa, Vrhovnog sovjeta ili jednog od domova Vrhovnog sovjeta” (čl. 121-10. Ustava RSFSR-a).

³³ Institut supotpisa ne primjenjuje se u slučajevima navedenim u čl. 47. Malog ustava.

³⁴ Institut supotpisa ne primjenjuje se u slučajevima navedenim u čl. 144. Ustava Republike Poljske.

³⁵ “Izričitom ustavnom odredbom predsjednik nema pravo raspustiti ni Kongres narodnih deputata ni Vrhovni sovjet” (čl. 121-125. Ustava RSFSR-a).

³⁶ “Predsjednik raspušta Sejm, u slučajevima određenim Ustavom, nakon konzultacija s predsjednicima Sejma i Senata” (čl. 30. Ustava PRL-a).

ristio te zbog toga dolazio u sukob s ostalim institucijama državne vlasti. Tijekom toga razdoblja taj je sustav vlasti, umjesto stabilizacije političkog sustava, predstavljao institucionalni uzrok njegove nestabilnosti. Politički su akteri vodili politiku koja je bila obilježena sukobima između dva pola izvršne vlasti te sukobima jednog od tih polova s parlamentom. Dolaskom na vlast novog predsjednika i stvaranjem konsolidirane većinske vlasti 1995. godine ustavotvorni je proces u Poljskoj bio olakšan te je godinu i pol kasnije donesen Ustav koji je predsjedniku države smanjio ovlasti, a ojačao položaj premijera. Bilo bi međutim pogrešno zaključiti da je promjena odnosa između tijela državne vlasti, posebno između predsjednika i premijera, uzrokovana novim Ustavom, stabilizirala politički sustav. Do njegove stabilizacije došlo je već nakon izbora novoga predsjednika, ali je negativno iskustvo iz prve polovice 90-ih utjecalo na stvaranje novog Ustava i smanjenje predsjedničkih ovlasti. Imajući u vidu visoku fragmentiranost prvog saziva Sejma izabranog 1991. te

uzimajući u obzir iskustva Italije i francuske Četvrte republike, parlamentarni sustav vlasti u Poljskoj u procesu tranzicije najvjerojatnije bi također uzrokovao nestabilnost političkog sustava, ali zbog drugih razloga nego što je to bilo s polupredsjedničkim sustavom. Dok je nestabilnost potonjeg sustava proizlazila iz nespремnosti tadašnjeg predsjednika na suradnju s premijerom i parlamentom, odnosno iz njegove želje da dominira političkim sustavom bez obzira na sastav parlamenta, nestabilnost parlamentarnog sustava proizlazila bi iz nemogućnosti stvaranja stabilnih vlada unutar visoko fragmentiranog parlamenta, što bi bilo posebice opasno u razdoblju provođenja dubokih ekonomskih reformi i konsolidacije demokracije u zemlji. Iz toga dakle proizlazi zaključak da na uspješnost nekoga političkog sustava ne utječu samo ustavni modeli horizontalne podjele vlasti i normiranje ovlasti pojedinih institucija državne vlasti, nego i drugi elementi, poput izbornog sustava, strukturiranosti stranačkog sustava te stila vladanja glavnih političkih aktera.

LITERATURA

- Ágh, Attila (1998), *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*, Cheltenham, United Kingdom, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bačić, Arsen (1997), "Republikanska monarhija" i ustavni inženjering s kraja stoljeća, *Politička misao*, vol. XXXIV, br. 1, str. 30-46.
- Bahro, Horst, Bayerlein, Bernard H., Vesper, Ernst (1998), Duverger's concept: Semi-presidential government revisited, *European Journal of Political Research*, 34: 201-224.
- Blondel, Jean (1998), "Dvojno vodstvo u suvremenom svijetu", u: Lijphart, Arend (ur.), *Parlamentarna ili predsjednička vlast?*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 153-162.
- Colton, Timothy J., Skach, Cindy (2004), *Semi-Presidentialism in Russia and Post-Communist Europe: Ameliorating*

- or *Aggravating Democratic Possibilities?*, Tekst iznesen na Trećoj generalnoj skupštini Madridskog kluba http://www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/4-Colton_Skach.pdf.
- Duverger, Maurice (1980), A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 8: 165-187.
- Elgie, Robert (1998), The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions, *European Journal of Political Research*, 33: 219-238.
- Elgie, Robert (1999a), "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering", u: Elgie, Robert (ur.), *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, str. 281-299.
- Elgie, Robert (1999b), "The Politics of Semi-Presidentialism", u: Elgie, Robert (ur.), *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, str. 1-21.
- Garlicki, Leszek Lech (1997), The Presidency in the New Polish Constitution, *East European Constitutional Review*, vol. 6, br. 2-3, str. 81-89.
- Howard, A. E. Dick, Brzezinski, Mark F. (1998), "Development of Constitutionalism", u: Staar, Richard F. (ur.), *Transition to Democracy in Poland*, New York: St. Martin's Press, 2. izdanje, str. 133-161.
- Jasiewicz, Krzysztof (1997), "Poland: Wałęsa's legacy to the presidency", u: Taras, Ray (ur.), *Postcommunist presidents*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 130-167.
- Jasiewicz, Krzysztof, Gebethner, Stanisław (1998), Poland, *European Journal of Political Research*, 34: 493-506.
- Kasapović, Mirjana (1997), Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi, *Politička misao*, vol. XXXIV, br. 1, str. 5-20.
- Кутафин, О. Е. et al. (2003), *Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О. Е. Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003 г.)* http://www.constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm.
- Лазарев, В. В. (под ред.) (2003), *Комментарий к Конституции Российской Федерации по состоянию на 1 мая 2003 г.* http://www.constitution.garant.ru/DOC_3848902.htm.
- Lijphart, Arend (1997), Trichotomy or dichotomy?, *European Journal of Political Research*, 31: 125-128.
- Meer Krok-Paszowska, Ania van der (1999), "Poland", u: Elgie, Robert (ur.), *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, str. 170-192.
- Michta, Andrew A. (1998), "The Presidential-Parliamentary System", u: Staar, Richard F. (ur.), *Transition to Democracy in Poland*, 2. izdanje, New York: St. Martin's Press, str. 93-111.
- Millard, Frances (2003), "Poland", u: White, Stephen, Batt, Judy, Lewis, Paul (ur.), *Developments in Central and Eastern European Politics*, New York: Palgrave Macmillan, str. 23-40.
- Nichols, Thomas M. (1998), *The logic of Russian presidentialism: institutions and democracy in postcommunism*, Pittsburgh: Center for Russian & East European Studies, University Center

- for International Studies, University of Pittsburgh.
- Parrish, Scott (1998), "Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995", u: Carey, John M., Shugart, Matthew Soberg (ur.), *Executive Decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 62-103.
- Pasquino, Gianfranco (1997), Semi-presidentialism: A political model at work, *European Journal of Political Research*, 31: 128-137.
- Primakov, Jevgenij (2004), *Uspomene premijera (Osam mjeseci u Bijelom domu)*, Podgorica: CID.
- Protsyk, Oleh (2004), Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine, *Europe-Asia Studies*, vol. 56, br. 5, srpanj 2004, str. 637-660.
- Protsyk, Oleh (2005), Politics of Intra-executive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, *East European Politics and Societies*, vol. 19, br. 2, str. 135-160.
- Pugačiauskas, Vykintas (1999), Semi-Presidential Institutional Models and Democratic Stability: Comparative Analysis of Lithuania and Poland, *Lithuanian Political Science Yearbook 1999*, www.tspmi.vu.lt/files/leidpubl/str061.pdf.
- Robinson, Neil (2003), The Politics of Russia's Partial Democracy, *Political Studies Review*, vol. 1, str. 149-166.
- Roper, Steven D. (2002), Are All Semi-presidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, *Comparative Politics*, 34, br. 3, str. 253-272.
- Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York: New York University Press, Washington Square.
- Shevtsova, Lilia (1999), *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Shugart, Matthew S. (2005), *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, Draft, San Diego, <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/semi-presidentialism.pdf>.
- Shugart, Matthew S., Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge; New York; Oakleigh: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan (2003), Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction, *European Journal of Political Research*, 42: 287-312.
- Skach, Cindy (2005), *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Skach, Cindy (2007), The 'newest' separation of powers: Semipresidentialism, *I-con*, vol. 5, br. 1, str. 93-121.
- Sokol, Smiljko (1992), Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao*, vol. XXIX, br. 3, str. 4-17.
- Waller, Michael (2005), *Russian Politics Today*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- White, Stephen (1999), "Russia", u: Elgie, Robert (ur.), *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, str. 216-231.
- Wiatr, Jerzy J. (1997), Poland's Three Parliaments in the Era of Transition, 1989-1995, *International Political Science Review*, vol. 18, br. 4, str. 443-450.

Wiatr, Jerzy J. (2000), President in the Polish Parliamentary Democracy, *Politička misao*, vol. XXXVII, br. 5, str. 89-98.

Wyrzykowski, Mirosław, Cieleń, Agnieszka (2006), Presidential Elements in Government: Poland – semi-presidentialism or ‘rationalised parliamentarism’?, *European Constitutional Law Review*, 2: 253-267.

Pravni akti

Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (в редакции от 10 декабря 1992 г.) <http://www.constitution.garant.ru/>

Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. (первоначальная редакция) <http://www.constitution.garant.ru/>

Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года <http://www.kremlin.ru/>

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., *Dziennik Ustaw* 1952 Nr. 33, Poz. 232 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., obrađeno na temelju: *Dziennik Ustaw* 1997 Nr. 78, Poz. 483, *Dziennik Ustaw* 2001 Nr. 28, Poz. 319, *Dziennik Ustaw* 2006 Nr. 200, Poz. 1471. <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. N 1400 “О поэтапной

конституционной реформе в Российской Федерации” (с изменениями от 1, 11 октября, 24 декабря 1993 г., 10 января 2003 г.) <http://www.constitution.garant.ru/>

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Dziennik Ustaw* Nr 67, Poz. 336 i 337 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, *Dziennik Ustaw* 1992 Nr. 84, Poz. 426 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, *Dziennik Ustaw* 1989 Nr. 19, Poz. 101 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Dziennik Ustaw* 1990 Nr. 67, Poz. 398 <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР” (принят одиннадцатой сессией Верховного Совета РСФСР одиннадцатого созыва) <http://www.constitution.garant.ru/>

Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР” <http://www.constitution.garant.ru/>

Закон РСФСР от 1 ноября 1991 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона)

РСФСР” (принят пятым (внеочередным) Съездом народных депутатов РСФСР)

<http://www.constitution.garant.ru/>

Закон РФ от 21 апреля 1992 г. N 2708-I “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики”

<http://www.constitution.garant.ru/>

Projekti Ustava Ruske Federacije

Конституция (Основной закон) Российской Федерации, Проект, представленный Президентом Российской Федерации

<http://www.constitution.garant.ru/>

Конституция Российской Федерации, Проект, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации

<http://www.constitution.garant.ru/>

Constitutional Models of Semi-Presidential Systems of Government in Russia and Poland

SUMMARY The establishment of new political systems in Central and Eastern Europe after the collapse of communist regimes implied a decision on a new system of government instead of the earlier proclaimed assembly system. The position of the framers of the Constitution on the need for a strong institution of state presidency during the transition process, and the correlation of forces between different actors in the political arena, have resulted in the establishment of the semi-presidential system in many of these countries. In Russia and Poland, with the first modifications of their Constitutions, some elements of semi-presidentialism were adopted, and then the whole concept of semi-presidentialism has been accepted. The constitutional models in the two countries are compatible with the criteria of semi-presidential systems – they have a dual structure of the executive branch of government and a fixed term of the state president elected on the general elections and politically unaccountable to the parliament. The political practice in these countries during the last fifteen years has shown different effects of the established system. In Russia, the state president dominated so much over the political system that the system was virtually presidential, while in Poland the constitutional changes in 1990, 1992 and 1997 have resulted in the change of the correlation of forces within the dual structure of the executive branch of government.

KEYWORDS constitutional models, semi-presidential system, semi-presidentialism, dual structure of the executive branch of government, Russia, Poland