

Marko Mandić*

Institut društvenih nauka, Beograd

Pavle Nedić**

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Karakteristike i funkcionisanje polupredsedničkog sistema u Srbiji***

Apstrakt

U ovom radu analiziraju se karakteristike i funkcionisanje polupredsedničkog sistema u Republici Srbiji. Predmet analize rada predstavljaju različiti faktori koji presudno opredeljuju političku praksu unutar poluprezidencijalizma – konstitucionalna struktura, ustavna ovlašćenja izvršne vlasti, izborni sistem, partijski sistem, odnos između predsednika i parlamentarne većine. U radu se objašnjava razvoj samog koncepta i ključnih odlika polupredsedničkih sistema od početka njegovog proučavanja do savremenih definisanja ovog pojma od strane komparativista. Opšta saznanja o polupredsedničkim sistemima analizirana su na primeru Srbije. Poluprezidencijalizam u Republici Srbiji karakteriše oscilovanje između dve faze – predsedničke i parlamentarne. Kao presudni razlozi ovog fenomena ističu se partijski sistem i odnos između predsednika i parlamentarne većine. Mogućnost istovremenog obavljanja državne i stranačke funkcije jača faktičku moć ličnosti koja se na njima nalazi, što rezultira u čestoj homogenizaciji bicefalne izvršne vlasti.

Ključne reči:

polupredsednički sistem, Republika Srbija, predsednik, premijer, parlamentarna većina, izborni sistem, partijski sistem

* mmandic@idn.org.rs

** pavle.nedic@diplomacy.bg.ac.rs

*** Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2021. godinu, koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, i u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

UVOD

Nakon disolucije Jugoslavije u Srbiji je početkom poslednje decenije XX veka ustanovljen nov politički sistem. U atmosferi tranzicije i tektonskih promena koje su zahvatile istočni deo evropskog kontinenta Srbija se, nalik većini nekadašnjih komunističkih zemalja, odlučila da proces demokratizacije pokrene pod okriljem nove institucionalne strukture izvršne vlasti – polupredsedničkog sistema. Polupredsednički sistem pobudio je tokom tranzicije i demokratizacije velikog broja zemalja tokom devedesetih godina interesovanje komparativista za njegovo proučavanje i poređenje sa do tada dominantnim oblicima uređenja vlasti – parlamentarizmom i prezidencijalizmom.

Prvi deo rada posvećen je deskripciji glavnih elemenata polupredsedničkog sistema. U ovom delu prikazane su glavne odlike sistema i njegov konceptualni okvir, kao i geneza proučavanja samog sistema i shvatanja različitih teoretičara koji faktori presudno utiču na njegove karakteristike i funkcionisanje u praksi. Drugi deo prikazuje kratak pregled razvoja polupredsedničkih sistema u praksi i razloge koji su opredelile određene grupe zemalja da prihvate poluprezidencijalizam kao najprikladniji insitucionalni izbor za uređenje vlasti u datom kontekstu i okolnostima. Treći deo fokusira se na konstitucionalne, izborne i partijske elemente političkog sistema Srbije koje opredeljuju i usmeravaju funkcionisanje polupredsedničkog sistema u praksi.

POLUPREDSIEDNIČKI SISTEM – KONCEPTUALNI OKVIR I ODLIKE

Proučavanje polupredsedničkih sistema u okvirima političke teorije i nauke uveo je francuski politikolog Moris Diverže (Maurice Duverger), iako je samo korišćenje izraza i koncepta započelo i ranije. U svom članku “A New Political System Model: Semi-Presidential Government” odredio je da polupredsedničke sisteme odlikuju sledeća tri konstitucionalna obeležja: 1) predsednik države se bira na opštim izborima; 2) predsednik poseduje značajna ovlašćenja; 3) premijer i ministri su zavisni od parlamentarne podrške.¹

U vreme pisanja pomenutog članka Diverže je izdvojio naredne države i identifikovao ih kao republike koje su usvojile polupredsednički sistem vlasti: Francuska, Finska, Austrija, Island, Irska i Portugal. Takođe, u red država sa polupredsedničkim sistemom ubraja i Vajmarsku Republiku u periodu 1919–1933.² U ovim zemljama ustavni okvir konstituiše režime sa polupred-

¹ Maurice Duverger, “A new political system model: Semi-presidential government”, *European journal of political research*, Vol. 8, No. 2, p. 166.

² *Ibid.*, p. 165.

sedničkim sistemom vlasti. Međutim, ove države primenjuju ovakav oblik vlasti na drugačije načine. Zbog toga Diverže svoje proučavanje polupredsedničkih sistema ne zasniva samo na analizi konstitucionalnih pravila. Tu su i način dobijanja parlamentarne većine, odnos predsednika sa parlamentarnom većinom, kao i nacionalni faktori.³ Ustavi koji stvaraju okvir za uspostavljanje polupredsedničkih sistema su u velikoj meri nalik jedan drugom, ali političke prakse koje oblikuju ove sisteme se razlikuju. „Sličnost pravila i različite igre” tvore, po Diveržeu, različite polupredsedničke sisteme u kojima uloga predsednika i njegova ovlašćenja nisu ista: 1) polupredsednički sistemi sa ceremonijalnim predsednikom; 2) polupredsednički sistemi sa jakim predsednikom; 3) polupredsednički sistemi gde postoji balans između predsednika i premijera.⁴

Mirjana Kasapović tvrdi da polupredsednički sistemi sa ceremonijalnom predsednikom nastaju uglavnom iz simboličkih razloga, u situacijama kada u uspostavljanju nove nacionalne države stranog monarha ili vladara menja nacionalni lider novostvorene države.⁵ Jaki predsednici država u okviru polupredsedničkih sistema nastaju obično kada prethodni politički režim doživi politički krah (npr. kraj totalitarnog političkog sistema) i usmereni su na stvaranje političke institucije koja osigurava vladanje u novim političkim okolnostima.⁶ Kasapović je saglasna sa Diveržeovim stavom da empirijski oblici polupredsedničkih sistema zavise od ustavnih pravila, socio-političkog konteksta i tradicije, stranačkog sastava parlamenta i odnosa između predsednika države i parlamentarne većine. Međutim, koliko god svi faktori utiču na izgled polupredsedničkog sistema, na njegovo realno funkcionisanje najviše utiče stranački sastav parlamenta koji određuje odnos između parlamentarne većine i predsednika države.⁷ Ako predsednikova stranka ili vladajuća koalicija na čijem se čelu nalazi u parlamentu ima natpolovičnu većinu predsednikova realna moć raste.⁸

Diveržeovo shvatanje polupredsedničkih sistema nije prošlo bez kritika i pokušaja revizije. Prva kritika obuhvata terminološki aspekt. Neki autori smatraju da je termin adekvatan, ali i da postoje drugi termini koji su podjed-

³ Ibid., p. 166.

⁴ Ibid., p. 167.

⁵ Mirjana Kasapović, „Komparativna istraživanja polupredsedničkih sustava u srednjoj i istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja”, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, Vol. 3, No. 1, str. 29.

⁶ Isto.

⁷ Isto.

⁸ Isto.

nako validni, dok drugi autori smatraju da termin nije prikladan. Juan Linz (Juan Linz) je jedan od autora koji smatra da se je naziv poluparlamentarni podjednako adekvatan kao polupredsednički.⁹ Diverže smatra da je termin polupredsednički adekvatniji zato što u tom sistemu, nalik predsedničkom, izvršna vlast počiva na legitimitetu dobijenom i na predsedničkim i na parlamentarnim izborima, dok se u parlamentarnim sistemima legitimitet vlasti bazira isključivo na parlamentarnim izborima.¹⁰ Metju Šugart i Džon Keri (Matthew Shugart, John Carey) spadaju u red autora koji osporavaju termin kao neadekvatan, smatrajući da prefiks „polu” ukazuje da se on nalazi na pola puta između predsedničkog i parlamentarnog modela. Iz tog razloga ovi autori preferiraju termine premijersko-predsednički i predsedničko-parlamentarni sistem. U premijersko-predsedničkom sistemu premijer i vlada su odgovorni parlamentu, a u procesu njihovog imenovanja učestvuju i predsednik i parlament. U predsedničko-parlamentarnom sistemu takođe oba ova organa mogu imati ulogu u postavljanju vlade premijera, ali je ona i odgovorna i predsedniku i parlamentu, koji imaju ovlašćenje da je smene.¹¹

Alan Siarof (Alan Siaroff), sa druge strane, smatra da je termin polupredzidencijalizam neadekvatan zbog širokog dijapazona različitih manifestacija koje bi se pod ovim krovnim terminom mogle obuhvatiti. On sprovodi detaljnu analizu postojećih i nekadašnjih izbornih demokratija sa idejom da klasifikuje različite vrste režima. Autor postavlja tri pitanja: Da li je predsednik države jedina glava egzekutive? Da li je predsednik države izabran na opštim izborima ili ne? Da li je predsednik vlade odgovoran legislativi i podložan glasanju o nepoverenju?¹² Na osnovu različitih kombinacija autor pravi osam kategorija, od kojih druga odgovara klasičnim predsedničkim sistemima, a nekoliko njih postoje samo u teoriji ili u realnosti odgovaraju vrlo malom broju slučajeva, najčešće pojedinim malim ostrvskim državama. Međutim, peta kategorija, koja podrazumeva dualnu egzekutivu, direktno izabranog predsednika i odgovornost vlade parlamentu, načelno odgovara polupredsedničkim sistemima. Predsednička ovlašćenja i njegova realna politička moć i značaj se utvrđuju na osnovu devet varijabli: direktan izbor predsednika, istovremeni

⁹ Juan Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” in: Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p. 48.

¹⁰ Robert Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism” in: Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, OUP, New York, 1999, p. 5.

¹¹ Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, New York, 1992, pp. 23–25.

¹² Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3, p. 293.

predsednički i parlamentarni izbori, pravo imenovanja nosilaca ključnih funkcija, predsedavanje sastancima vlade, pravo vraćanja zakona na ponovno razmatranje, mogućnost upravljanja dekretima u vanrednim situacijama, centralna uloga u spoljnoj politici, centralna uloga u izboru članova vlade i mogućnost samoinicijativnog raspuštanja parlamenta.¹³ Na osnovu ovih kriterijuma, Siarof deli sisteme iz pete kategorije na tri vrste: parlamentarne sa predsedničkom dominacijom, parlamentarne sa predsedničkom korektivom i parlamentarne sa ceremonijalnim predsednicima, na taj način unoseći dodatne nijanse u klasifikaciju političkih sistema.

Druga kritika upućena je Diveržeovom shvatanju polupredsedničkog sistema kao *sui generis* modela. Kritike se kreću u pravcu da ovakav sistem predstavlja hibridni model koji pozajmljuje svoje karakteristike kako od parlamentarnog modela tako i od predsedničkog, te da nema samosvojna obeležja. Kao glavni prilog ovoj tezi ističe se da države koje baštine polupredsednički sistem tokom vremena variraju između prezidencijalne i parlamentarne faze.¹⁴ Robert Eldži (Robert Elgie) nije saglasan sa ovakvim stavom. On smatra da ovakve države ispoljavaju različite oblike političkih praksi unutar skoro istovetne konstitucionalne strukture.¹⁵

Treća kritika odnosi se na Diveržeovu konstataciju da unutar polupredsedničkog sistema predsednik poseduje značajna ovlašćenja. Vraćajući se na Diveržeovu klasifikaciju režima sa polupredsedničkim sistemom, primećuje se da neki od njih imaju jake predsednike (Francuska, Finska, Portugal), dok je u drugima predsednik simbolička figura (Austrija, Irska, Island). Upravo iz ovih razloga su Šugart i Keri uveli dihotomiju između premijersko-predsedničkih sistema, gde postoji primat premijera nad predsednikom, i predsedničko-parlamentarnih sistema, gde je predsednik vodeća politička figura u zemlji.¹⁶ Siarof je takođe na osnovu različitih ovlašćenja predsednika napravio svoju klasifikaciju. Kao odgovor na ovu kritiku može se iskoristiti argument da polupredsednički sistemi deluju u okviru sličnih konstitucionalnih struktura i da razlika među njima leži u različitosti političkih praksi. Različitost političkih praksi u okviru istih sistema nije karakteristična samo za polupredsedničke sisteme, već i za parlamentarne i predsedničke. Funkcionisanje parlamentarnih sistema nije isto u Nemačkoj i Italiji, iako oba baštine taj sistem, kao što funkcionisanje predsedničkih sistema nije isto u SAD i Brazilu. Diveržeovo definisanje kao jedne od karakteristika polupredsedničkih sistema postojanje

¹³ Ibid., pp. 303–305.

¹⁴ Robert Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, op. cit., p. 5.

¹⁵ Ibid., p. 8.

¹⁶ Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, op. cit., p. 213.

značajnih predsedničkih ovlašćenja navelo je neke autore da sa liste država sa ovim sistemom eliminišu one koje imaju simboličke predsednike.¹⁷ Po Eldžiju, to predstavlja posledicu subjektivne reinterpretacije Diveržeove definicije. Kako bi ovaj problem bio rešen neophodno je bilo redukovati Diveržeovo shvatanje.

Robert Eldži u svrhu otklanjanja konfuzije u proučavanju komparativnih političkih sistema nudi redukovanu i pojednostavljenu definiciju koja se bazira na „najmanjem zajedničkom imenitelju” svih polupredsedničkih sistema, te se često sledeća definicija karakteriše kao minimalističko shvatanje ovih oblika vlasti: „Polupredsednički sistem postoji u situacijama gde postoji predsednik izabran na opštim izborima sa fiksnim trajanjem mandata uz premijera i vladu koji su odgovorni parlamentu”.¹⁸ Iako je ova definicija izrazito slična sa Diveržeovom, ipak pravi jednu značajnu razliku. Iz nje je eliminisan deo koji tvrdi da predsednik poseduje značajna ovlašćenja, već se ona isključivo fokusira na koji način je predsednik izabran na tu funkciju. Posledično, ovakva definicija omogućava da države sa slabim i jakim predsednicima budu klasifikovane kao polupredsedničke. Minimalističko definisanje bazira se na sličnosti između konstitucionalnih struktura polupredsedničkih sistema. Svi predsednici se biraju na opštim izborima i sve vlade su odgovorne parlamentu. Međutim, funkcionisanje ovih sistema razlikuje se od države do države. Ustavna ovlašćenja predsednika i premijera variraju od države do države, ali isto tako varira i njihova faktička politička moć. U okviru polupredsedničkih sistema može se naići na situacije gde su predsednici sa većim ustavnim ovlašćenjima politički slabi, kao i da su oni sa malim ustavnim ovlašćenjima politički moćne figure.¹⁹

Kako bi se pristupilo proučavanju polupredsedničkih sistema neophodno je uzeti u obzir vankonstitucionalne faktore koji utiču da isti sistemi međusobno funkcionišu drugačije. Za funkcionisanje polupredsedničkih sistema neophodno je uzeti u razmatranje, pored konstitucionalnih faktora, kontekst nastanka ovog sistema u određenoj državi i odnos između predsednika i parlamentarne većine.

U okviru konstitucionalnog okvira polupredsedničkih sistema nailazimo na diverzitet ustavnih rešenja. Razlikuju se tri glavna ustavna rešenja: 1) predsednik „kontrolor” je situacija gde pozicija predsednika predstavlja ulogu „čuvara ustava”; 2) predsednik se ponaša kao „čuvar ustava”, ali ima pravo da razreši dužnosti predsednika vlade; 3) predsednik je glavna politička figura

¹⁷ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, p. 203.

¹⁸ Robert Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, op. cit., p. 13.

¹⁹ Ibid.

i ima najveću ulogu u izvršnoj vlasti.²⁰ Međutim, ustavna rešenja i politička praksa često ne idu ruku pod ruku. Tamo gde predsednik po ustavu ima samo kontrolnu ulogu, u praksi može da deluje kao najvažnija politička figura u državi.²¹

Istorijski i političko-kulturni kontekst predstavlja jedan od faktora koji objašnjava funkcionisanje polupredsedničkih sistema u praksi. U zavisnosti od političkog konteksta u različitim državama, određeni polupredsednički sistemi funkcionišu međusobno drugačije iako imaju *de jure* slična konstitucionalna pravila. Eldži ovde deli viđenje Mirjane Kasapović. Po autoru, postoje tri opšta tipa konteksta u okviru kojih nastaju polupredsednički sistemi. Prvi tip odnosi se na situacije gde se polupredsednički sistemi uvode iz simboličkih razloga. Ovakav kontekst najčešće se odigrava u novim nezavisnim državama kada novi šef države zamenjuje stranog monarha, te postoji motivacija da novi šef države u vidu predsednika koji mandat stiče na opštim izborima ima takvu vrstu demokratskog legitimiteta. Drugi tip podrazumeva situacije kada se polupredsednički sistem uvodi iz razloga poboljšanja upravljanja državom. Takve situacije dešavaju se mahom kada prethodni politički sistem doživi krah i kada je neophodna jaka liderska figura za koju se smatra da može da spreči ponovni krah sistema. Treći tip predstavlja situacije kada se polupredsednički sistem usvaja u tranziciji ka demokratiji. Sam Diverže ističe važnost političkih praksi koje se nadovezuju na konstitucionalnu strukturu i ističe važnost predsednikovanja prve ličnosti po uspostavljanju novog režima. On smatra da postoji jaka tendencija da ako je prvi predsednik po uspostavljanju polupredsedničkog sistema jak predsednik da će takvi biti i naslednici.²²

Raznolikost funkcionisanja polupredsedničkih sistema međusobno najviše leži u partijskom sistemu država. Izgled polupredsedničkog sistema u određenoj državi umnogome zavisi od parlamentarne većine i odnosa koje predsednik države ima sa njom. Parlamentarna većina može biti apsolutna. U tim slučajevima apsolutna većina može imati monolitnu strukturu, što bi značilo da nju čine predstavnici samo jedne partije. Takođe, ona može biti i koaliciona sa jednom dominantnom partijom. Ona može biti i koalicija koju čine partije sa približnim brojem mandata u parlamentu. U drugim situacijama parlamentarna većina može biti relativna. U ovakvim slučajevima jedna partija ima najviše mandata i fali joj većina za formiranje vlasti, ali ima prostor za pravljenje saveza. Na kraju, postoje situacije kada parlamentarna

²⁰ Maurice Duverger, *A new political system model: Semi-presidential government*, op. cit., p. 177.

²¹ Robert Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, op. cit., p. 16.

²² Maurice Duverger, *A new political system model: Semi-presidential government*, op. cit., p. 180.

većina ne postoji, već se u parlamentu nalazi veliki broj malih partija, a vlast je podržana od strane nestabilno formiranih koalicija.²³

Kao što se parlamentarna većina razlikuje od saziva do saziva, tako se razlikuje i odnos između predsednika države i te većine. Predsednik može biti lider partije koja čini parlamentarnu većinu ili može biti samo član partije. Predsednik može biti lider ili član partije koja čini opoziciju u parlamentu. Ovakva situacija u egzekutivi naziva se kohabitacijom. Ona najčešće drastično utiče na odnos moći između dve glave egzekutive. Na primer, u Francuskoj, u dosadašnja tri perioda kohabitacije, premijer, inače podređena figura, postajao je ravnopravan politički akter kao i predsednik. Ravnoteža između saradnje i sukoba nosilaca ove dve političke funkcije bila je odlučujući faktor za funkcionisanje francuskog političkog sistema u tim situacijama. Štaviše, da bi se sprečilo njeno ponavljanje, ustavnim amandmanom iz 2000. godine (počeo sa primenom od narednih predsedničkih izbora 2002. godine) predsednički mandat je skraćen sa sedam na pet godina, kako bi koincidirao sa poslaničkim mandatom, a održavanje predsedničkih i parlamentarnih izbora u kratkom vremenskom periodu dovelo do prelivanja rezultata i time smanjilo mogućnost kohabitacije.²⁴ Takođe, predsednik može biti nestranačka ličnost i partijski neutralna figura. Ako se predsednik države nalazi na čelu partije koja čini parlamentarnu većinu on će se ponašati kao jak predsednik. Sa druge strane, ako je samo član partije koja čini relativnu parlamentarnu većinu biće više simbolička politička figura.²⁵

RASPROSTRANJENOST POLUPREDSIEDNIČKIH SISTEMA

Prvi ustav koji je postavio temelje polupredsedničkom sistemu usvojila je Finska 1919. godine, da bi nešto kasnije iste te godine njen primer sledila Vajmarska Republika. U narednim decenijama primeri usvajanja ovog modela bili si retki. Francuska je ustavnim amandmanom 1962. godine, koji je uveo opšte izbore za predsednika, uspostavila polupredsednički sistem koji je po njoj često nazivan i „francuskim modelom” vlasti. Peta Francuska Republika je uspostavljena 1958. godine novim Ustavom koji je donet na zahtev generala Šarla de Gola (Charles de Gaulle) i koji je trebalo da reši glavni problem Četvrtre Francuske Republike, a to je bila izuzetno velika nestabilnost vlada i

²³ Robert Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, op. cit., p. 19.

²⁴ Robert Elgie, "Cohabitation: Divided Government French-Style" in: Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York, 2001, p. 114.

²⁵ Robert Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, op. cit., p. 19.

njihova česta smena usled moćnog parlamenta i promenljivih koalicija unutar njega. Novi Ustav je trebalo da ojača izvršnu vlast i time donese stabilnost koja je bila preko potrebna Francuskoj u tom trenutku zbog krize izazvane ratom za nezavisnost u Alžiru.²⁶ Predsednik je Ustavom dobio ključnu poziciju u političkom sistemu, sa nizom ovlašćenja, uključujući raspuštanje Skupštine, postavljanje ministara i vlade na predlog Skupštine i pravo preuzimanja vanrednih ovlašćenja. Do 1962. ga je birao poseban elektorski koledž. Međutim, tada je amandmanom na Ustav uveden direktan izbor predsednika na izborima od strane građana, što je bio način da de Gol legitimise moć koja je sadržana u ovoj funkciji i nakon uspešnog rešavanja Alžirske krize. Tako je predsednička funkcija dodatno osnažena direktnim izborom osobe koja je zauzima. Ovo je u Francuskoj stvorilo polupredsednički sistem, o kojem je pisao Diverže, i koji predstavlja najkarakterističniji model poluprezidencijalizma.

Povezanost Francuske sa bivšim kolonijama podstakla je pre svega niz zemalja u Africi na usvajanje polupredsedničkog ustavnog okvira. Na sličan način je povezanost Portugala, koji je i sam usvojio polupredsednički sistem 1976. godine, sa bivšim kolonijalnim posedima podstakla nekolicinu zemalja na isti korak. Širenje polupredsedničkih sistema naglo je ubrzano početkom devedesetih godina XX veka, najviše pod uticajem talasa demokratizacije koji je zahvatio evropske države koje su pripadale socijalističkom lageru. Usvajanje polupredsedničkih konstitucionalnih okvira bilo je dominantno u državama koje su nastale u procesu disolucije Sovjetskog Saveza i Jugoslavije.²⁷

Prisustvo polupredsedničkih sistema u frankofonim i lusofonim državama, kao i u zemljama bivšeg SSSR-a i bivše Jugoslavije, jačaju tezu da širenje i usvajanje polupredsedničkog modela vlasti zavisi umnogome od geografskog i kulturnog konteksta. Međutim, čak i u regionima gde je ovaj oblik vlasti predominantan, to ne znači da je on bio nametnut spolja državama koje nisu htele da ga prihvate. Usvajanje polupredsedničkog konstitucionalnog okvira u frankofonim, lusofonim i zemljama bivšeg SSSR-a i bivše Jugoslavije bila je najprikladnija institucionalna opcija u vreme kada su se te države odlučile za proces demokratizacije u uslovima novostečene nezavisnosti i postojanja neizvesnosti oko usvajanja ustavnih pravila i normi.²⁸

Postoji više razloga zašto je polupredsednički sistem vlasti predstavljao najprikladniju opciju u prethodno navedenim područjima. Prvi razlog jeste taj da usvajanje polupredsedničkog modela predstavlja kompromis između

²⁶ Andrew Knapp and Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, Routledge, London, 2006, pp. 50–53.

²⁷ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice", in: Robert Elgie, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, London, 2011, pp. 6–12.

²⁸ Ibid., pp. 12–13.

unutardržavnih opcija koje, sa jedne strane, zagovoraju prezidencijalizam i drugih koji su za parlamentarizam, a u slučajevima kada nijedna od dve strane nije dominantna u procesu usvajanja konstitucionalnih pravila. Drugi razlog jeste želja novih nezavisnih država da se pred spoljnim svetom predstavljaju kao demokratske. Ova želja se uglavnom manifestovala kroz dva oblika. U prvom obliku predsednik izabran na opštim izborima izabran je kako bi se simbolično obeležio kraj kolonijalnog sistema koji je funkcionisao pod okriljem parlamentarne monarhije. Kao primer ovakvog oblika navodi se Irska. Drugi oblik javlja se u slučajevima kada jaki lideri ili autokrate žele da ostanu šefovi svojih država, ali i da istovremeno uspostave demokratsko naličje novog sistema. U okviru polupredsedničkog sistema, činjenica da se predsednik bira od strane svih građana i da je vlada odgovorna parlamentu koji ima isti legitimitet šalje signal spoljnom svetu da je režim, makar i nominalno, posvećen demokratskim principima vladavine.²⁹ Treće, nestabilne države usvajaju polupredsednički sistem u želji da osnaže autoritet izvršne vlasti i stvore teren za jako državno vođstvo. Ovakve situacije najčešće su se dešavale kada se u okviru parlamentarnih modela vlasti funkcija predsednika osnaživala ustavnim promenama koje uvode izbor predsednika na opštim izborima. Sa druge strane, polupredsednički sistemi uvodili su se i u sistemima kako bi se ograničila ovlašćenja do tada jakog predsednika tako što se osnažuje legislativna grana vlasti koja se uvodi kao kontrateža dominirajućem predsedniku.³⁰

Irena Pejić smatra da je usvajanje polupredsedničkog sistema u zemljama nastalim raspadima Sovjetskog Saveza i Jugoslavije motivisano većim upravljačkim mogućnostima i institucionalnom fleksibilnošću koje ovaj model nosi u sebi, za razliku od prezidencijalizma i parlamentarizma. Takođe, Pejić ističe da je usvajanje ovog modela u zemljama izašlih iz socijalističkog lagersa motivisano željom za političkom stabilnošću koju konstitucionalni okvir poluprezidencijalizma omogućava.³¹

POLUPREDSIEDNIČKI SISTEM U REPUBLICI SRBIJI

Pad Berlinskog zida i okončanje Hladnog rata u korist Zapada označili su tektonske promene u zemljama Istočne Evrope. Socijalizam je doživeo svoj

²⁹ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice", in: Robert Elgie, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, op. cit., pp. 6–12.

³⁰ Ibid.

³¹ Irena Pejić, "Constitutional Design and Viability of Semi-Presidentialism in Serbia", *LSE, Discussion Paper 43*, Centre for the Study of Global Governance, 2007, p. 6.

poraz, a zemlje koje su pripadale socijalističkom lageru morale su da se reformišu i krenu u pravcu demokratizacije. Sovjetski Savez prestao je da postoji, a takva sudbina nije zaobišla ni Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju. Ovakva kretanja u svetu nametnula su potrebu za konstitucionalnim konstruisanjem novog političkog uređenja. U Srbiji su se ustavotvorci našli pred delikatnim zadatkom. Potrebno je bilo konstitucionalno izgraditi sistem koji bi označio prelaz sa autoritarnog i jednostranačkog sistema vlasti na sistem koji počiva na načelu podela vlasti, političkom pluralizmu i liberalno-demokratskim tekovinama.

Sledeći svoju pravnu tradiciju sa kraja XIX veka i početka XX veka, ali i po uzoru i u duhu opšteg kontinentalnog evropskog političkog i pravnog nasleđa, ustavotvorci Srbije opredelili su se za parlamentarnu demokratiju. Međutim, parlamentarna demokratija u Srbiji predviđena je da funkcioniše u okviru polupredsedničkog sistema. Rešenje ustavotvoraca bilo je da uspostave bicefalnu egzekutivu, tj. podelu ovlašćenja izvršne vlasti na predsednika republike i vladu. Prema rešenju ustavotvorca, predsedniku je poverena uloga moderatorske vlasti, koja svojim ustavnopravnim položajem treba da obezbeđuje ravnotežu između dve aktivne političke vlasti – zakonodavne i izvršne. Prema tome, namera je bila da predsednik, koji uživa najveći politički legitimitet zbog neposrednog izbora od strane svih građana, vrši ulogu neutralne i arbitrarne vlasti i na taj način bude kontrateža efektivnoj grani izvršne vlasti oličene u premijeru i njegovoj vladi. Uzimajući u obzir tranzicioni politički ambijent i zamenu jednog političkog sistema drugim, prelazak iz jednopartizma u pluralizovani stranački sistem u nastajanju, bilo je potrebno postojanje institucije sa nespornim i najvećim političkim legitimitetom, koja bi na taj način bila najstabilniji element vlasti, za razliku od vlade koja može počivati na podršci često nestabilne i promenljive parlamentarne većine.³²

Međutim, višedecenijski period autoritarne komunističke vladavine i tradicije socijalističkog konstitucionalizma uticao je na postojanje nedovoljno razvijene pravne i političke kulture, kao i nedovoljno razumevanje principa parlamentarne demokratije. Iz okruženja koje je odlikovao politički monizam i jednostranački sistem bilo je potrebno ostvariti zahteve i ispuniti očekivanja liberalno-demokratskog konstitucionalizma.³³ Iako formalno implementirane, ovakve konstitucionalne vrednosti nisu u potpunosti zaživele u političkoj realnosti. Predviđanje Ralfa Darendorfa se pokazalo kao ispravno kada je rekao da će postsocijalističkim društvima biti potrebno šest meseci da kreiraju nove političke institucije, donošenjem novih ustava i izbornog zakonodavstva, šest godina da uspostave održivu tržišnu ekonomiju, dok će za pravu i potpunu implementaciju demokratskih tekovina biti neophodan znatno duži

³² Darko Simović, „Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–2.

³³ Isto, str. 11.

period.³⁴ Nasleđe autoritarnog modela podrazumeva da je za vršenje vlasti neophodan snažan vođa. U takvom političkom nasleđu svojstvena je personalizacija i prezidencijalizacija celokupne izvršne vlasti.³⁵

Dva srpska ustava, prvi usvojen 1990. godine da bi bio zamenjen novim 2006, održavaju kontinuitet konstitucionalne ideje o podeli vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku, što predstavlja „krunski dragulj” liberalno-demokratskih principa, ali predstavljaju i kontinuitet ustavom postavljenog polupredsedničkog sistema uređenja izvršne vlasti. Novim ustavom unesene su samo neznatne korekcije u ovom institucionalnom obrascu. S jedne strane, postojalo je nastojanje da se osnaži onaj deo bicefalne egzekutive oličen u vladi. Ustavom je predviđena modifikovana varijanta konstruktivnog izglasavanja nepoverenja vladi i usložen je sam postupak ostvarivanja odgovornosti vlade.³⁶ S druge strane, ustavotvorac je nastojao da oslabi instituciju šefa države oličene u predsedniku republike. Novi ustav je predsedniku republike uskratilo vanredna ovlašćenja, dok je istovremeno, mada neznatno, osnažio njegovo pravo suspenzivnog veta.³⁷

Međutim, konstitucionalno uspostavljeni sistem vlasti nije postao temelj za stabilne, nepromenljive i predvidive političke prakse. Ustavom postavljen polupredsednički sistem ispunjava Eldžijevu minimalističku definiciju, što ostavlja prostor da u praksi funkcioniše uz visoke nivoe oscilovanja između predsedničke i parlamentarne faze. Ustav Republike Srbije nije uspeo da stvori konzistentan model šefa države. Namera ustavotvorca bila je da predsednik bude konstitucionalno slab sa uskim ovlašćenjima, međutim, on je u praksi često delovao kao politički jaka figura. Po Ustavu, predsednik Republike Srbije izražava državno jedinstvo, dok vladi pripada uloga nosioca izvršne vlasti.³⁸ To znači da Vlada Republike Srbije predstavlja efektivnu granu egzekutive, dok je neposredno izabrani predsednik Republike ustanovljen kao neutralna vlast koja predstavlja jedinstvo i kontinuitet države.³⁹ Prema tome, predsednik treba da predstavlja jednu vrstu moderatorske vlasti koja treba da bude kontrateža i kontrolišuća sila parlamenta i vlade. U skladu sa tim ustav mu poverava posredujuća ovlašćenja. Predsednik Republike Srbije predlaže Narodnoj skupštini

³⁴ Ralf Dahrendorf, “Has the East Joined the West”, *New Perspective Quarterly*, Vol. 7, No. 2, p. 42.

³⁵ Ibid.

³⁶ Darko Simović, *Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji*, nav. delo, str. 6; Čl. 130. Ustava od 2006.

³⁷ Isto.

³⁸ Čl. 111. Ustava od 2006; Čl. 122. Ustava od 2006.

³⁹ Darko Simović, *Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji*, nav. delo, str. 6.

kandidata za predsednika Vlade Republike Srbije nakon što sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista.⁴⁰ Takođe, predsednik Republike raspolaže već pomenutim pravom suspenzivnog veta.⁴¹ Na obrazloženi predlog Vlade predsednik Republike ovlašćen je da raspusti Narodnu skupštinu.⁴² Mandat predsednika traje pet godina i ne može da bude biran na više od dva mandata.⁴³ Iz ovoga proističe da čak i ona ovlašćenja koja stoje na raspologanju predsedniku ne mogu biti samostalno ostvarena bez predloga odluke koju donosi drugi organ ili su svedene na potvrđivanje prethodno donete odluke drugog organa.⁴⁴

Posmatrajući isključivo konstitucionalni aspekt polupredsedničkog sistema, ovlašćenja predsednika u okviru njega, način izbora vlade, podelu nadležnosti unutar egzekutive, kao i podelu nadležnosti između zakonodavne i izvršne grane vlasti, ukazuju da bi politički sistem u Srbiji trebalo da deluje više kao parlamentarni nego predsednički sistem. Način funkcionisanja polupredsedničkog sistema osciluje između dve faze – parlamentarne i predsedničke. Razloge oscilovanja polupredsedničkog sistema treba tražiti u vankonstitucionalnim faktorima, a to su pre svega izborni i partijski sistem koji ostavljaju prostor da polupredsednički sistem poprima oblike parlamentarizma ili prezidencijalizma.

U konstitucionalnom sistemu kakav postoji u Republici Srbiji izbori za zakonodavno telo trebalo bi da budu najvažnija politička utakmica u državi zato što vladu formira parlamentarna većina. Međutim, ne postoje ustavne i zakonske prepreke za istovremeno održavanje parlamentarnih i predsedničkih izbora. Od uvođenja multipartizma u Republici Srbiji održano je 11 ciklusa izbora za funkciju predsednika, od kojih samo pet (2002, 2003, 2004, 2008. i 2017) nisu održani istovremeno sa parlamentarnim izborima. Po Milanu Jovanoviću, istovremeno održavanje parlamentarnih i predsedničkih izbora upućuje na sledeće zaključke. Stranke po svaku cenu nastoje da izbegnu situaciju da predsednik ne pripada parlamentarnoj većini, odnosno da postoji stranačka i politička podela u bicefalnoj egzekutivi. Pobeda na predsedničkim izborima sa sobom nosi prestiž i nesporni legitimitet, ali ako nije kapitalizovana istovremenim postojanjem parlamentarne većine realna politička moć predsednika je znatno sužena. Istovremeno održavanje izbora najčešće prate liderske kampanje u kojima kandidati za predsednika nastoje da svoj

⁴⁰ Čl. 112. Ustava iz 2006.

⁴¹ Čl. 113. Ustava iz 2006.

⁴² Čl. 109. Ustava iz 2006.

⁴³ Čl. 116. Ustava iz 2006.

⁴⁴ Darko Simović, *Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji*, nav. delo, str. 6.

rejting prenesu i na izbornu listu koju podržavaju na parlamentarnim izborima. Glasanje istovremeno za izbornu listu i predsedničkog kandidata iz iste političke opcije jasno ukazuje na homogenizaciju izvršne vlasti.⁴⁵ Ustav Srbije sadrži odredbu da je funkcija predsednika Srbije nespojiva sa obavljanjem druge javne funkcije i profesionalne delatnosti.⁴⁶ S obzirom na takvu ustavnu odredbu, u akademskim i stručnim krugovima traje debata da li predsednik Republike Srbije istovremeno može biti član ili predsednik stranke.⁴⁷ Međutim, politička praksa je takva da su predsednici države istovremeno obavljali funkciju partijskih vođa.

Prvi neposredni izbori za predsednika Republike Srbije u eri višepartizma održani su 1990. godine istovremeno sa izborima za Narodnu skupštinu. Usled nedovoljne razvijenosti višestranačkog sistema stare socijalističke elite u novom ruhu odnele su pobjedu. Slobodan Milošević izašao je kao pobednik na predsedničkim izborima dok je Socijalistička partija Srbije (SPS), stranka na čijem čelu se nalazio upravo Milošević, osvojila apsolutnu većinu u parlamentu koji broji 250 poslanika sa 194 mandata. Ova pobjeda omogućila je da izvršna vlast bude homogenizovana, a predsednik Milošević kao vođa partije delovao je kao jak predsednik i apsolutno dominirajuća figura u političkom sistemu.

Na prevremenim izborima za predsednika Republike Srbije 1992. godine Slobodan Milošević potvrdio je svoju popularnost u narodu pobjedom nad kandidatom opozicije Milanom Panićem. Međutim, na istovremeno održanim parlamentarnim izborima njegova stranka SPS nije doživela uspeh kao njen lider i izgubila je apsolutnu većinu koju je imala u prethodnom sazivu parlamenta, ali je ipak izašla kao relativni pobednik izbora sa 101 mandatom i formirala je manjinsku vladu uz podršku Srpske radikalne stranke (SRS). Premijer je bio Nikola Šainović iz SPS, čime je nastavljen period homogenizacije izvršne vlasti i dominacija predsednika Miloševića u istoj. Manjinska vlada nije bila dugog trajanja, ali je na prevremenim izborima za Narodnu skupštinu 1993. godine SPS osvojila 123 mandata i formirala koalicionu vladu sa Novom demokratijom koja je izašla iz opozicionog bloka DEPOS. Na mesto

⁴⁵ Milan Jovanović, „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 10.

⁴⁶ Čl. 115. Ustava iz 2006.

⁴⁷ Vladimir Mikić, „Normativna analiza položaja predsednika Republike i forme prećutne prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–16; Vladan Petrov, „O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–12; Miloš Stanić, „Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i vođstvom u političkoj stranci – primer Srbije”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–17.

premijera izabran je Mirko Marjanović iz SPS, čime se nastavlja dominacija ove stranke u izvršnoj vlasti.

Na predsedničkim izborima 1997. godine kandidat SPS bio je Zoran Lilić koji je do tada obavljao funkciju predsednika Savezne Republike Jugoslavije. Slobodan Milošević nije imao pravo na treću kandidaturu. Zoran Lilić kao kandidat vladajuće koalicije nije uspeo da odnese izbornu pobjedu. U drugom krugu predsedničkih izbora doživeo je poraz od kandidata i predsednika SRS Vojislava Šešelja, ali zbog izlaska manje od polovine registrovanih birača izbori su poništeni. Istovremeno održani parlamentarni izbori rezultirali su nešto slabijim rezultatom vladajuće koalicije koja je osvojila 110 mandata. U sastav nove vlade ušla je SRS, a na funkciji premijera se zadržao Mirko Marjanović. U ovom izbornom procesu primetno je bilo odsustvo, makar formalno, politički najpopularnije ličnosti u zemlji – Slobodana Miloševića. Neuspeh na predsedničkim izborima može se pripisati tome da kandidat vladajuće koalicije nije bio predsednik partije koja ga je kandidovala. Istovremeno održavanje parlamentarnih izbora nije imalo pozitivno dejstvo na motivaciju birača i usko je povezano sa činjenicom da Milošević nije bio direktan kandidat.⁴⁸ Slaviša Orlović tvrdi da ova prezidencijalistička faza od 1990. do 1997. godine služi kao potkrepljenje za tvrdnju da ustavna pozicija i moć predsednika ne koincidira sa njegovom realnom moći. Miloševićeva vlast bila je izrazito personalizovana i on nije imao potrebu za raspisivanjem referenduma kako bi ostao na funkciji predsednika Republike već je iskoristio drugu opciju – prelazak na mesto predsednika savezne države – SRJ. Time je otišla stvarna moć predsednika Republike, ali je Milošević nastavio da bude centralna politička figura sa druge funkcije.⁴⁹

Par meseci nakon neuspelih izbora 1997. godine održani su novi na kojim je pobjedu odneo Milan Milutinović iz SPS. Bez funkcije predsednika stranke, na kojoj ostaje Slobodan Milošević, Milan Milutinović je predsednik koji deo svog mandata provodi u okviru konstitucionalnih ovlašćenja. Vlada normativno u ovom periodu jeste jača glava egzekutive ali, kao što je pomenuto, realna moć nalazi se na saveznom nivou, odakle Milošević kao predsednik i vođa stranke kontroliše celokupnu republičku izvršnu vlast koju čine članovi njegove partije.⁵⁰ Nakon poraza Slobodana Miloševića i SPS 2000. godine na saveznom i republičkom nivou i pobjede koalicije oko Demokratske opozicije

⁴⁸ Milan Jovanović, „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji”, nav. delo, str. 11.

⁴⁹ Slaviša Orlović, „Polupredsednički sistem i partijski sistem Srbije” u: Zoran Lutovac (ur.), *Političke stranke u Srbiji: struktura i funkcionisanje*, Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, Beograd, 2005, str. 173.

⁵⁰ Milan Jovanović, „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji”, nav. delo, str. 11.

Srbije (DOS), Milan Milutinović je ostao predsednik Republike bez mogućnosti da vrši čak i ustavna ovlašćenja. Ovim je polupredsednički sistem u Srbiji ušao u parlamentarnu fazu.

U Republici Srbiji je u periodu od 2002. do 2004. godine održan niz izbora za mesto šefa države. Tri izborna ciklusa za izbor predsednika završila su se bez ishoda jer je na svakom broj izašlih registrovanih birača bio manji od 50%. Postojeća institucionalna kriza prevaziđena je početkom 2004. godine. Nakon parlamentarnih izbora održanih samim krajem prethodne godine formirana je koaliciona manjinska vlada na čelu sa premijerom Vojislavom Koštunicom iz Demokratske stranke Srbije (DSS), uz partnere iz G17 plus, Srpskog pokreta obnove i Nove Srbije. Formiranje manjinske vlade je u parlamentu podržala SPS. U nameri da reši institucionalnu krizu oko izbora predsednika Narodna skupština na predlog vlade menja izborna pravila i ukida obavezan prag izlaznosti. U junu iste godine održani su predsednički izbori. Posebno interesantna činjenica vezana za ove izbore jeste ta da se glavna borba za predsedničku funkciju vodila između dva kandidata iz redova parlamentarne opozicije – Borisa Tadića ispred Demokratske stranke (DS) i Tomislava Nikolića iz SRS. Iz vladajućeg DSS kandidat je bio Dragan Maršićanin, ali on ni izbliza nije uživao podršku u narodu kao predsednik njegove stranke i aktuelni premijer Vojislav Koštunica, što je upravo i otvorilo prostor nadmetanju između kandidata koji ne dolaze iz partija vladajuće većine. Pobedu na izborima nakon drugog kruga odneo je Boris Tadić. Ovom pobedom izvršna vlast je ušla u fazu kohabitacije koja predstavlja jednu od glavnih pojava karakteristika polupredsedničkog sistema. U Srbiji je u tom periodu bicefalna egzekutiva podeljena između premijera iza kog stoji parlamentarna većina i predsednika koji dolazi iz redova parlamentarne opozicije.

Faza kohabitacije okončana je 2007. godine kada DS, na čijem se čelu sve vreme nalazio i aktuelni šef države, ulazi u koalicionu vladu sa DSS nakon parlamentarnih izbora. Na premijerskoj i predsedničkoj funkciji zadržavaju se Koštunica i Tadić, ali sada kao deo iste parlamentarne većine. Na predsedničkim izborima 2008. godine Boris Tadić osvaja drugi mandat pobedom nad istim protivkandidatom kao na prethodnim izborima – Tomislavom Nikolićem iz SRS. Ovi predsednički izbori protekli su u referendumskoj atmosferi po pitanju strateškog usmerenja Srbije. Pobeda Borisa Tadića protumačena je kao jasno opredeljenje Srbije za nedvosmislen put prema članstvu u Evropskoj uniji. Premijer Koštunica i njegova stranka imali su određena programska razmimoilaženja sa DS i predsednikom Tadićem, koja su se ticala i pitanja saradnje sa Haškim tribunalom, evrointegracija i politike oko Kosova, te je Vlada Republike Srbije predložila predsedniku Republike Srbije da raspusti Narodnu skupštinu. Vanredni parlamentarni izbori održani su u maju iste godine. Koalicija oko DS pod nazivom „Za evropsku Srbiju” sa predsednikom Tadićem na čelu osvojila je najveći broj glasova. Parlamentarna većina formirana je sklapanjem postizborne koalicije sa SPS. Na premijersko mesto

postavljen je Mirko Cvetković kao nestranačka ličnost, što je omogućilo predsedniku Republike Srbije Borisu Tadiću da homogenizuje izvršnu vlast i da kao vođa najsnažnije političke partije označi početak nove predsedničke faze u okviru poluprezidencijalizma.

Mandat Vlade Republike Srbije trajao je maksimalne četiri godine. Predsednik Republike Srbije Boris Tadić skratio je sopstveni mandat i odlučio da se istovremeno uz parlamentarne izbore održe i predsednički. Nastojanje je bilo da se izborni rejting predsednika Tadića kapitalizuje i na parlamentarnim izborima. Iako je kao relativni pobednik izbora izašla Srpska napredna stranka (SNS), DS je sa SPS bila u mogućnosti da nastavi kontinuitet prethodne vlade. Međutim, u drugom krugu predsedničkih izbora Tomislav Nikolić odneo je pobjedu nad aktuelnim šefom države Borisom Tadićem. Tomislav Nikolić uspeo je da legitimitet stečen na predsedničkim izborima kapitalizuje formiranjem vlade. SNS je kao najbrojnija stranka u parlamentu ušla u postizbornu koaliciju sa listama okupljenim oko SPS i Ujedinjenih regiona Srbije (URS). Mandat za formiranje nove vlade poveren je predsedniku SPS Ivice Dačića zbog njegovog ucenjivačkog potencijala i mogućnosti da u velikoj meri od njega zavisi izgled parlamentarne većine. Tomislav Nikolić odlučio je da ispuni predizborno obećanje i podneo je ostavku na mesto predsednika SNS, zbog čega je njegovo predsednikovanje proteklo u granicama ustavnih ovlašćenja. Stoga, period od 2012. do 2017. godine može se okarakterisati kao parlamentarna faza u polupredsedničkom sistemu s obzirom na to da je Vlada Republike Srbije obavljala ulogu efektivne izvršne vlasti.

U periodu od 2012. do 2017. godine glavna politička figura u političkom životu Srbije postaje Aleksandar Vučić, koji je ostavkom Tomislava Nikolića na mesto predsednika SNS postao novi lider partije koja je uživala najveće poverenje u narodu. Kao predsednik parlamentarno najjače partije Aleksandar Vučić mogao je da deluje kao politički najuticajnija ličnost čak i kao potpredsednik Vlade Republike Srbije u periodu od 2012. do 2014. godine. Svoju poziciju ojačao je kroz vanredne parlamentarne izbore 2014, a zatim i 2016. godine. Na vanrednim izborima 2014. godine koalicija oko SNS predvođena Aleksandrom Vučićem osvaja apsolutnu većinu u Narodnoj skupštini sa 158 mandata. Bez obzira na mogućnost samostalnog formiranja vlade u njen sastav ušao je i SPS. Umesto Ivice Dačića na premijersko mesto dolazi upravo Aleksandar Vučić. Na narednim izborima 2016. godine nastavlja se dominacija SNS predvođena njenim liderom i dolazi do ponovnog osvajanja apsolutne parlamentarne većine i nove vlade sa SPS kao starim koalicionim partnerom. Na predsedničkim izborima 2017. godine Tomislav Nikolić odlučio je da se ne kandiduje za drugi mandat. Ostavka na mesto predsednika stranke koštala ga je nedostatka podrške njene infrastrukture. Kako bi se osigurao kontinuitet vlasti SNS je odlučila da podrži predsednika stranke i dotadašnjeg premijera Vučića. Nakon ubedljive pobjede, Vučić je odlučio da ne ponovi grešku svog prethodnika i ostao je na čelu stranke, čime je izvršna vlast opet homogenizovana, te se opet ušlo u predsedničku fazu poluprezidencijalizma. Na

redovnim parlamentarnim izborima 2020. godine centralna ličnost u kampanji SNS bio je upravo njen predsednik i predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić. Predizborna koalicija i izborna lista okupljena oko SNS u svom nazivu nosila je upravo njegovo ime i uspjela je još jednom da kapitalizuje popularnost svog lidera u kampanji i osvoji apsolutnu većinu od 188 mandata.

Izborni ciklusi u prethodne tri decenije višestranačja u Srbiji oslikavaju trend prezidencijalizacije i personalizacije politike. Ovakav trend preslikao se i na personalizaciju partijskog života u Srbiji. Prezidencijalizacija partija najočiglednija je kada njen lider istovremeno zauzima funkciju u izvršnoj vlasti – predsedničku ili premijersku. Partije imaju piramidalnu, hijerarhijsku i centralizovanu strukturu, što omogućava lideru personalizovano odlučivanje. Izborne kampanje, kako na predsedničkim i parlamentarnim izborima, pomeraju svoje klatno sa izbornih i stranačkih programa na pokušaj vezivanja biračkog tela za lidere partija. Istovremeno održavanje predsedničkih i parlamentarnih izbora pokazuje snažan efekat jakih predsedničkih kandidata na uspeh izborne liste koju predvode na izborima za zakonodavno telo.⁵¹

ZAKLJUČAK

Karakteristike i funkcionisanje polupredsedničkog sistema u Srbiji potvrđuju nalaze komparativista koji se bave političkim praksama unutar ovog sistema. Karakteristike poluprezidencijalizma u Srbiji ispunjavaju Eldžijevu minimalističku definiciju s obzirom na to da se predsednik dobija na opštim i neposrednim izborima i da vlada odgovara parlamentu. Polupredsednički sistem u Srbiji ispoljava i još jednu karakteristiku koja je svojstvena za ovaj tip sistema – oscilovanje između predsedničke i parlamentarne faze. Primer Srbije potvrđuje da je za funkcionisanje sistema i političkih praksi unutar njega nedovoljno fokusirati se na konstitucionalne odredbe. Iako Ustav Republike Srbije uspostavlja institucionalnu strukturu za funkcionisanje polupredsedničkog sistema, za funkcionisanje sistema u praksi potrebno je uzeti u obzir i druge vankonstitucionalne faktore od kojih se kao presudan izdvaja partijski sistem. Ustav predsedniku Republike Srbije daje skromna ovlašćenja, ali konstitucionalno slabi predsednici su često delovali kao politički naj snažnije figure u zemlji. Razlog za takvo delovanje predsednika leži u praksi koju su koristili mnogi šefovi država u Srbiji – istovremeno obavljanje funkcije predsednika države i partijskog lidera. U trenucima kada je predsednik države istovremeno i vođa partije koja ima parlamentarnu većinu stvara se mogućnost da izvršna vlast bude homogenizovana i da šef države nastupa kao dominantna figura u političkom životu Srbije. Trend personalizacije politike je izražen, što se ogleda

⁵¹ Slaviša Orlović, „Prezidencijalizacija partija u Srbiji”, *Politički život*, br. 14, str. 7–25.

u sve većem vezivanju za partijske lidere u svim izbornim utakmicama, kako predsedničkim tako i parlamentarnim. Ovaj trend rezultirao je time da faktička politička moć bude vezana za ličnosti koje se nalaze na čelu najjače partije u zemlji, bilo da se oni nalaze na predsedničkoj ili premijerskoj funkciji u egzekutivi.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Dahrendorf Ralf, "Has the East joined the West?", *New Perspectives Quarterly*, Vol. 7, No. 2, pp. 41–43.
- [2] Duverger Maurice, "A new political system model: Semi-presidential government", *European journal of political research*, Vol. 8, No. 2, 1980, pp. 165–187.
- [3] Elgie Robert, "Cohabitation: Divided Government French-Style" in: Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York, 2001, pp. 106-126.
- [4] Elgie Robert, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice" in: Robert Elgie, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, London, 2011, pp. 1–20.
- [5] Elgie Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism" in: Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, OUP, New York, 1999, pp. 1-21.
- [6] Jovanović Milan, „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–18.
- [7] Kasapović Mirjana, „Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u srednjoj i istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja”, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, Vol. 3, No. 1, str. 27-54.
- [8] Knapp Andrew, and Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, Routledge, London, 2006.
- [9] Linz Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in: Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, pp. 3–87.
- [10] Mainwaring Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 198–228.
- [11] Mikić Vladimir, „Normativna analiza položaja predsednika Republike i forme prećutne prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–16.
- [12] Orlović Slaviša, „Polupredsednički sistem i partijski sistem Srbije” u: Zoran Lutovac (ur.), *Političke stranke u Srbiji: struktura i funkcionisanje*, Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, Beograd, 2005, str. 163–187.
- [13] Orlović Slaviša, „Prezidencijalizacija partija u Srbiji”, *Politički život*, br. 14, str. 7–25.

- [14] Pejić Irena, "Constitutional Design and Viability of Semi-Presidentialism in Serbia", *LSE, Discussion Paper* 43, Centre for the Study of Global Governance, 2007, pp. 1–16.
- [15] Petrov Vladan, „O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–12.
- [16] Shugart Matthew and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, New York, 1992.
- [17] Siaroff Alan, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction", *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3, pp. 287–312.
- [18] Simović Darko, „Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–19.
- [19] Stanić Miloš, „Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i vođstvom u političkoj stranci – primer Srbije”, Fondacija Centar za javno pravo, 2018, str. 1–17.

Marko Mandić
Pavle Nedić

CHARACTERISTICS AND FUNCTIONING OF THE SEMI-PRESIDENTIAL SYSTEM IN SERBIA

Abstract

This paper analyzes the characteristics and the functioning of the semi-presidential system in the Republic of Serbia. The subject of analysis are various factors that influence in a fundamental way the political practice of semi-presidentialism – the constitutional structure, constitutional powers of the executive, electoral system, party system, the relationship between the president and the parliamentary majority. The paper explains the evolution of the concept and key features of semi-presidentialism from its inception to the contemporary definitions offered by the comparativists. The general knowledge of the semi-presidential systems is examined through the case of Serbia. Semi-presidentialism in the Republic of Serbia is characterized by the oscillations between two phases – the presidential phase and the parliamentary phase. The crucial causes of this phenomenon are the party system and the relationship between the president and the parliamentary majority. The possibility of holding a party and a state function simultaneously strengthens the actual power of the person using it, resulting in the often homogenization of the dual executive.

Key words:

semi-presidential system, Republic of Serbia, president, prime minister, parliamentary majority, electoral system, party system.