

Andrea Matijević*

Institut za političke studije – Beograd

Položaj institucije predsednika u sistemima sa neposredno izabranim predsednikom: Studije slučaja – Sjedinjene Američke Države i Brazil, Francuska i Srbija**

Apstrakt

Predmet istraživanja ovog rada ogleda se u vršenju uporedne analize država sa predsedničkim i polupredsedničkim sistemom iz ugla položaja institucije predsednika. U radu se pokušava odgovoriti na pitanje zašto postoje razlike u ovlašćenjima predsednika u državama odabranim za analizu, odnosno da li one nastaju kao rezultat normativnog okvira ili postoje i drugi faktori koje treba uključiti u analizu. Osnovna hipoteza autora je da se ovlašćenja data predsedniku razlikuju u teoriji i u praksi, odnosno da ovlašćenja nisu rigidno ustavima i zakonima definisana i zavise od konkretnog političkog konteksta. U cilju dokazivanja početne hipoteze, u radu će se koristiti studije slučaja i komparacija nalaza do kojih se došlo analizama tih slučaja. Za potrebe analize položaja predsednika u predsedničkom sistemu poći će se od analize položaja predsednika u SAD i Brazilu. Za potrebe analize položaja predsednika u polupredsedničkom sistemu poći će se od analize položaja predsednika u Francuskoj i Srbiji. U radu se kao faktor političkog konteksta identifikuje pre svega odnos sa parlamentarnom većinom, ali i

* andrea.matijevic@ips.ac.rs

** Rad je nastao u okviru naučno-istraživačke delatnosti Instituta za političke studije koju finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

drugi elementi u zavisnosti od konkretne države u okviru koje se položaj institucije predsednika analizira (karakter partijskog sistema, faktori tradicije, izborni sistem...).

Ključne reči:

predsednik republike, političke institucije, predsednički sistem, polupredsednički sistem, Sjedinjene Američke Države, Brazil, Francuska, Srbija

UVOD

Pojam sistema sa neposredno izabranim predsednikom termin je kojim se nastoji identifikovati ključna zajednička tačka predsedničkog i polupredsedničkog sistema kao institucionalnih formi izvršne vlasti. Uopšte uzevši, postoje tri metode za podelu i kontrolu izvršne vlasti: pored dva već pomenuta modela, postoji i parlamentarni sistem. Iako se sva tri modela međusobno razlikuju po institucionalnim aranžmanima, determinisanje predsedničkog i polupredsedničkog sistema zajedničkim terminom opravdano je činjenicom da je, za razliku od parlamentarnog sistema gde se predsednik bira u parlamentu, predsednik u državama jednog od ova dva modela bira bilo direktno na izborima, bilo putem elektorskog koledža.¹

Šta se dešava nakon što predsednik bude izabran u predsedničkom ili polupredsedničkom sistemu, odnosno nakon što preuzme tu funkciju? Da li njegov položaj u okviru političkog sistema možemo u potpunosti sagledati samo analizom normativnog okvira ove institucije? Cilj ovog rada upravo je da pokaže da nije tako i da je položaj i uloga institucije predsednika u ovim sistemima promenljiva. Drugim rečima, autor ističe da analiza normativnog okvira nije dovoljna da bi se objasnio položaj predsednika u predsedničkom i polupredsedničkom sistemu. Ova teza nastoji se potvrditi kroz identifikaciju osnovnih faktora koji utiču na variranje predsedničkih ovlašćenja u praksi, kako u odnosu na ustave i zakone tako i kroz mandate različitih predsednika (pa čak i istih ličnosti u različitim mandatima) u okviru iste države. Tako se u radu analiziraju različiti institucionalni faktori, poput odnosa predsednika i parlamentarne većine, karakteristika partijskog i izbornog sistema, ali i drugi faktori političkog konteksta, poput tradicije, odnosno nasleđenih obrazaca (kako nasleđenih normi institucionalnog uređenja koje postaju deo

¹ Bez obzira na to da li se predsednik bira direktno na izborima, ili putem elektorskog koledža koji glasove građana pretvara u glasove elektora čiji zbir opredeljuje „pobednika”, u svakom slučaju je osnovna distinkcija u odnosu na parlamentarne sisteme činjenica da se predsednik ne bira u parlamentu, što je jedna od osnovnih odlika parlamentarnih sistema.

običajnog prava, tako i nasleđe političke kulture – autoritarnih tendencija, korupcije...).

Da bi se utvrdili faktori uticaja na položaj predsednika u ovim sistemima potrebno je analizirati kako normativne okvire tako i političku praksu. Stoga se rad bavi sumiranjem nalaza studija slučaja država predsedničkog i polupredsedničkog sistema – kako SAD i Francuske, kao stabilnih demokracija uređenih po pravilima ova dva sistema, tako i Brazila i Srbije. Metodološki posmatrano, ovaj rad zapravo podrazumeva analizu binarnih studija slučaja. U prvom „paru“ (SAD i Brazil), koji je izdvojen za potrebe analize položaja predsednika u predsedničkim sistemima, institucionalne razlike između država odabranih za analizu su manje nego što je to slučaj sa drugim parom (Francuska i Srbija), izdvojenim za potrebe analize položaja predsednika u polupredsedničkim sistemima.² Imajući u vidu cilj autora, koji podrazumeva dokazivanje da faktori političkog konteksta imaju veći značaj za objašnjenje položaja predsednika od normativno determinisanih institucionalnih razlika, komparativna analiza nalaza u slučajevima Francuske i Srbije daje važnije zaključke za ovaj rad. Institucionalne razlike zasnovane na ustavu i zakonima, a koje se tiču konkretno položaja predsednika, svakako postoje i u slučaju komparacije SAD i Brazila, stoga uključivanje i ove binarne studije slučaja ima svoj *ratio* za ovu analizu.

TEORIJSKA ODREĐENJA SISTEMA SA NEPOSREDNO IZABRANIM PREDSEDNIKOM

Kada govorimo o predsedničkom sistemu, čini se da je lakše „omeđiti“ ovaj pojam na teorijski način nego što je to slučaj sa polupredsedničkim sistemom. Đovani Sartori (*Giovanni Sartori*) ističe tri bitna kriterijuma koje je potrebno ispuniti da bi se moglo govoriti o postojanju predsedničkog sistema u jednoj državi. Prvi kriterijum je izbor šefa države na neposredan način i na mandat u fiksnom trajanju, koji u praksi može varirati od 4 do 8 godina. Drugi kriterijum je da vlada kao deo izvršne vlasti nije ni postavljena, niti je odgovorna i može biti smenjena od strane parlamenta. Kao poslednji kriterijum Sartori ističe ulogu predsednika kao predsedavajućeg vladom ili nekog ko na bilo kakav drugačiji način upravlja vladom koju postavlja.³

² Francuska predstavlja primer predsedničko-parlamentarnog semiprezidencijalizma, dok Srbija može da se posmatra kao premijersko-predsednička podvarijanta polupredsedničkog modela.

³ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan Press, 1994, pp. 83–89.

Danas predsednički sistem postoji u SAD i zemljama Latinske Amerike, i nije slučajno što je to tako. Činjenica da u Evropi države nisu uređene prema pravilima predsedničkog sistema, a u državama južno od Kanade jesu, produkt je istorijskih okolnosti. Dok u Evropi, barem do 1919, nije bilo prostora za izbor predsednika, u državama Novog sveta sticanjem nezavisnosti kreirani su uslovi u kojima su te države morale da izaberu šefa države, odnosno predsednika. To je uticalo na kreiranje potpuno drugačijeg političkog sistema od onog koji je u tom periodu postojao u državama Evrope, koje su mahom bile parlamentarne monarhije.

Pri teorijskom određenju pojma polupredsedničkog sistema nailazi se na teži zadatak. Razlog za to je pre svega u tome što autori na različit način vide podelu ovlašćenja između predsednika i premijera, odnosno vlade, kao dve „glave” bicefalne egzekutive. Moris Diverže (*Maurice Duverger*) smatra da je za postojanje polupredsedničkog sistema potrebno da budu ispunjena sledeća tri kriterijuma: 1) predsednik republike se bira na opštim izborima; 2) predsednik republike raspolaže veoma značajnim ovlašćenjima, i 3) premijer i ministri raspolažu izvršnim i upravnim ovlašćenjima, a njihov mandat zavisi od parlamenta. Diverže u komparativnu studiju uključuje 7 država koje posmatra kao države sa polupredsedničkim sistemom: Francusku, Austriju, Irsku, Island, nekadašnju Vajmarsku republiku, Portugal i Finsku.⁴ Sartori, pak, ističe pet ovakvih kriterijuma: 1) predsednik države bira se, neposredno ili posredno, ali na opštim izborima i na fiksni mandat; 2) predsednik deli izvršnu vlast s premijerom; 3) predsednik je nezavisan od parlamenta, ali ne može samostalno imenovati vladu i vladati sam, nego to mora činiti preko vlade; 4) premijer i ministri zavise od poverenja parlamenta, i 5) dualna struktura vlasti omogućuje različite ravnoteže i promenu moći unutar izvršne vlasti, ali je svaka komponenta egzekutive potencijalno samostalna.⁵

Iako pojedini autori smatraju da je Diveržeova definicija opšteprihvaćena, u literaturi se mogu pronaći i drugačija određenja. Pre svega, autori prave razliku između minimalističke i maksimalističke definicije semiprezidencijalizma, najpre na osnovu stepena ovlašćenja koje uživaju obe komponente egzekutive. Tako se minimalističkom određenju koje daje Diverže, ne definišući na precizan način koja su to značajna ovlašćenja predsednika, suprotstavljaju viđenja onih autora koji smatraju da je potrebno da određeni politički sistem ispuni čak deset i više kriterijuma da bi se mogao smatrati polupredsedničkim⁶,

⁴ Maurice Duverger, “A New Political System Model – Semipresidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8 (1980), pp. 165–167.

⁵ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, op. cit., p. 32.

⁶ Brunner 1992, 82, prema: Mirjana Kasapović, „Komparativna istraživanja polupredsedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske

smanjujući tako broj država čiji se politički sistem može smatrati polupredsedničkim. S druge strane, Metju Šugart (*Matthew Shugart*) i Džon Keri (John Carey) razlikuju premijersko-predsednički oblik polupredsedničkog sistema, u kojima premijer ima primat u odnosu na šefa države iako on raspolaže značajnim ovlašćenjima, i predsedničko-parlamentarni oblik, u kom je moć na strani šefa države jer raspolaže pravom opoziva vlade.⁷

Iako se politički sistem sa elementima sistema polupredsedničkog tipa mogao uočiti još za vreme Vajmarske republike i u Finskoj prema Ustavu iz 1919, u literaturi se polupredsednički sistem obično vezuje tek za Petu francusku republiku. Danas se, pored država koje je Diverže analizirao u svojoj komparativnoj studiji, i pored svih različitih viđenja autora u vezi sa konkretnim pojedinostima političkog sistema u različitim državama ovog podneblja, ipak može reći da se polupredsednički sistem u praksi može uočiti u državama Centralne i (Jugo)Istočne Evrope. Primena ovog sistema kontrole i podele izvršne vlasti pravdana je nastojanjem da se u mladim demokratijama realizuje put u demokratske promene pod snažnim vođstvom, uz istovremeno poštovanje institucionalnog i nasleđa političke kulture. Međutim, uočeno je da polupredsednički sistem vodi do različitih rezultata u praksi, kako prostorno tako i vremenski. Te razlike odslikavaju teškoće definisanja samog pojma, jer usled njih teorijsko određenje ne može tako lako biti „apstrahovano” iz prakse.

Koji faktori vode do ovakvih razlika država polupredsedničkog sistema i kakva je uloga položaja institucije predsednika u tim razlikama? Da li su te razlike normativne, ili empirijske prirode? I da li se mogu identifikovati slične razlike u predsedničkim sistemima? Ako mogu, da li su rezultat istih faktora kao što je to slučaj u državama semiprezidencijalizma? Na sva ova pitanja pokušaćemo se dati odgovor u nastavku rada.

POLOŽAJ INSTITUCIJE PREDSEDNIKA U TEORIJI I PRAKSI – PREDSEDNIČKI SISTEM

Krenimo najpre sa pitanjem da li postoje razlike u položaju predsednika u predsedničkim sistemima? Formalno-pravno, odnosno normativno posmatrano, razlike postoje, ali te razlike nisu suštinske za objašnjenje razlika realpolitičkog položaja predsednika u ovim državama. Važnije je uočiti da u okviru iste države predsednici u različitim mandatima imaju više ili manje realne

rastezljivosti, selekcijske pristrasnosti, tipologiziranja i denominiranja”, *Analiti Hrvatskog politološkog društva*, 3 (1) (2006), str. 34.

⁷ Matthew S. Shugart, and John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, p. 24.

političke moći. Cilj analize ovih studija slučaja je da pokaže da su ove tvrdnje empirijski osnovane i da ponudi objašnjenje za ovakvu situaciju „na terenu”.

Predsedničkom sistemu inherentan je paradoks koji prepoznaje Huan Linc (*Juan Linz*): s jedne strane, konfiguracija ovog sistema kreirana je kako bi se omogućilo postojanje jake izvršne vlasti kao protivteže partikularnim interesima u parlamentu. S druge strane, u ustavima ovih država duboko je ukorenjena sumnja u to da li će jaka egzekutiva dovesti do personalizacije izvršne vlasti, usled čega se predviđaju različite konstitucionalne prepreke arbitrarnoj upotrebi moći.⁸ Na temelju ovog paradoksa dolazi do osnovne prepreke neometanom funkcionisanju predsedničkog sistema i osnovnog faktora koji prouzrokuje razlike u položaju predsednika definisanog normativnim okvirom i onog u praksi.

Predsednički sistem odlikuje podela vlasti (*power sharing*) koja se zasniva na principu „kočnica i ravnoteže” (*checks and balances*). Međutim, to nije nešto što predstavlja distinkciju u odnosu na ostale sisteme, budući da je pretpostavka da svaka demokratski uređena država, bez obzira na sistem podele i kontrole izvršne vlasti, treba da bude zasnovana na podeli vlasti na tri grane, koje raspolazu ustavno i zakonski predviđenim mehanizmima uzajamne kontrole. Govoreći o predsedničkom sistemu u SAD, Sartori je istakao da je autohtonost njihovog političkog sistema u tome što institucionalna konfiguracija dovodi do razdvajanja grana vlasti (*power separation*), a može dovesti čak i do potpune diferencijacije (*power division*).⁹ Ukratko, usled dvodimenzionalnosti svoje funkcije, kao šefa države i predstavnika stranke koja je deo zakonodavnog tela, predsednik je, bez obzira na to da li je njegova stranka u većini u zakonodavnom telu ili ne, prinuđen da balansira i sarađuje sa zakonodavcem. Razdvajanje vlasti pre svega potiče iz činjenice da su i predsednik i parlament izabrani na opštim izborima, odnosno posledica je fenomena dvostruke legitimacije. Budući da obe institucije legitimno predstavljaju volju građana, njihov međusobni odnos često se svodi na „igru nadmudrivanja”. Situacija se dodatno komplikuje kada je predsednik došao na funkciju kao kandidat stranke koja nema većinu u parlamentu; tada zapravo može doći do potpune nesaradnje, pa i suštinske diferencijacije. S obzirom na to da je, uz izvesne razlike o kojima će biti reči u nastavku rada, konstitucionalno-institucionalni okvir u Brazilu uređen na sličan način, ovakav institucionalni faktor može uticati i na položaj predsednika Brazila u praksi.

⁸ Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, in Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, pp. 54–55.

⁹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, op. cit., pp. 86–90.

*Položaj institucije predsednika u Sjedinjenim
Američkim Državama i Brazilu*

Kada je reč o formalnim ovlašćenjima datim ustavom, institucija predsednika SAD je osetno slabija u odnosu na Kongres. Namera ustavotvoraca bila je da Kongres bude dominantna grana vlasti. Formalno-pravno, Ustavom iz 1787. i ustavnim amandmanima, položaj predsednika određen je na sledeći način. Predsednik (i potpredsednik) se bira neposredno ali putem elektorskog koledža, na mandat od 4 godine, i ima pravo reizbora u još jednom mandatu. Predsednik je istovremeno i šef države i šef administracije. Vrhovni je komandant oružanih snaga i ovlašćen je da daje pomilovanja. Predsednik je zadužen za vođenje spoljne politike; on potpisuje međunarodne ugovore (koji podležu odobrenju Senata). Ovlašćen je da se „stara o tačnom izvršenju zakona” i ima pravo donošenja podzakonskih akata, pravila i instrukcija. Predsednikova dužnost je da jednom godišnje podnosi izveštaj o stanju Unije, kada se predsednik obraća naciji i Kongresu. Ima pravo veta na zakone (suspenzivnog i tzv. džepnog (*pocket*) veta) i može da sazove specijalno zasedanje Kongresa. Predsednik ima pravo imenovanja velikog broja najviših državnih funkcionera – ministara, diplomatskih predstavnika, pa i sudija Vrhovnog suda (uz odobrenje Senata). Takođe, predsednik upravlja državnom administracijom, koja broji na milione činovnika.¹⁰

S druge strane, ako govorimo o položaju predsednika u Brazilu, Ustavom iz 1988. godine položaj predsednika Brazila uređen je na sledeći način. Predsednik je istovremeno i šef države i šef administracije. Predsednik (i potpredsednik) se bira na neposrednim izborima, na mandat od 4 godine, i imaju pravo reizbora u još jednom mandatu. Predsednik je vrhovni komandant oružanih snaga i zadužen je za vođenje spoljne politike. Kontrolise rad administracije i imenuje najviše državne službenike, a među njima imenovanje diplomatskih predstavnika, sudija Vrhovnog suda, ministra pravde (*Advocacia-Geral da União*) i predsednika Centralne banke podleže odobrenju od strane Senata. Predsednik ima pravo zakonodavne inicijative (oko 80% predloga zakona potiče upravo od predsednika). Predsednik ima pravo veta na zakone u celosti, međutim, veto može biti nadglasan prostom većinom u oba doma parlamenta, ili na delove zakona (tzv. *line-item veto*). Ima pravo na objavljivanje dekreta, ali ti dekreti imaju snagu zakona u roku od najduže 30 dana (osim u nekim izuzecima) i mogu takođe biti nadglasani u parlamentu. Predsednik

¹⁰ The Constitution of the United States of America – The Bill of Rights & All Amendments. Available at: <https://constitutionus.com/>, Accessed 01.09.2020; Vučina Vasović, *Savremene demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 189–196.

predlaže budžet Nacionalnom kongresu koji ga odobrava većinom u oba doma.¹¹

Posmatrajući ovlašćenja američkog i brazilskog predsednika, barem ona predviđena normativnim okvirom, mogu se uočiti sledeće razlike: predsednik Brazila ima pravo proglašenja zakonskih predloga hitnim, pravo zakonodavne inicijative (u nekim oblastima) i pravo na objavljivanje dekreta, dok američki predsednik ne raspolaže tim ovlašćenjima. Pravo ulaganja veta na zakon za američkog predsednika podrazumeva pravo veta na zakon u celosti, dok u Brazilu predsednik može uložiti veto kako na zakon u celosti tako i na delove zakona. Takođe, kontrola nad budžetom brazilskog predsednika jača je od te mogućnosti za američkog predsednika.¹²

Ono što je važnije od ovih normativnih razlika jeste posmatrati položaj predsednika u praksi. S tim u vezi, važniji zaključci se mogu izvući posmatrajući pozicije američkih i brazilskih predsednika u različitim mandatima.

Što se tiče realne političke moći američkih predsednika, istorija je pokazala da, pored razdvajanja ili diferencijacije grana vlasti koje ograničavaju stepen autonomije predsednika, na položaj predsednika utiču i međunarodne okolnosti, mahom u pozitivnom smeru. Naime, tokom 19. veka, uz izuzetak Abrahama Linkolna (*Abraham Lincoln*), čiji je mandat koincidirao sa Građanskim ratom, uloga predsednika svodila se na ovlašćenja data ustavom i njegova pozicija bila je u senci Kongresa. Prekretnicu predstavljaju mandati Frenklina Delano Ruzvelta (*Franklin Delano Roosevelt*), koji je preuzeo funkciju u godinama nakon Velike depresije. Ratna i posleratna istorija, naročito u vreme Hladnog rata, pokazuju slične tendencije u pogledu jačanja uloge predsednika. Ukratko, predsednikova moć rasla je u kriznim situacijama, naročito ukoliko je pretnja dolazila iz međunarodnog okruženja. S druge strane, razdvajanje grana vlasti negativno se odražavalo na političku moć predsednika. Džordž Buš Stariji (*George Herbert Walker Bush*), koji je zauzeo poziciju kao Republikanac, za vreme trajanja svog mandata nije imao republikansku većinu ni u Predstavničkom domu ni u Senatu. Njegov mandat označen je kao „proceduralni”: dominantna pozicija Kongresa bila je izražena, a Buš je stekao nadimak *let's deal* predsednika. Klintonovi mandati pokazuju težinu odnosa predsednika s Kongresom bez obzira na njegov sastav: u prve dve godine njegovog prvog mandata Demokrate su imale većinu u oba doma, ali je, bez

¹¹ Constitution of Federative Republic of Brazil, 2010. Available at: <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/09/Brazil-constitution-English.pdf>, Accessed 01.09.2020; Zoran Krstić, *Latinska Amerika – izazovi i prepreke demokratizacije*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2014, str. 135–136.

¹² Rod Hague, Martin Harrop, *Uporedna vladavina i politika – uvod*, Gordana Ristić (prev.), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2014, str. 431.

obzira na to, nailazio na teškoće sa usvajanjem programa koje je inicirao, poput uspostavljanja nacionalnog zdravstvenog sistema. Sa ponovnim dobijanjem većine u oba doma na izborima 1994, Republikanci koriste diferenciranost zakonodavne i izvršne vlasti da dovedu u pitanje legitimitet Klintonu. Pretnja opozivom (*impeachment*) karakterisala je oba njegova mandata.¹³ Pored ovoga, u situacijama kada je ovaj institucionalni faktor koincidirao sa faktorom iz međunarodne arene, čini se da dominantan uticaj ostvaruje međunarodni faktor, odnosno da predsednik stiče više ovlašćenja. Time se može objasniti kako je Džordž Buš Mlađi (*George Walker Bush*) uspeo da obezbedi podršku Kongresa za intervenciju na Irak nakon 9/11, uprkos činjenici da Republikanci nisu imali većinu u Senatu, i uprkos činjenici da je protiv te intervencije bio deo administracije, poput državnog sekretara Kolina Pauela (*Collin Powel*) i da je njen legitimitet doveden u pitanje s međunarodno-pravnog stanovišta. Na sličan način se može objasniti i širi opus prerogativa koje je uživao Barak Obama (*Barack Obama*), imajući u vidu da su njegovi mandati koincidirali sa periodom i nakon krize hipotekarnog duga. S druge strane, Donald Tramp (*Donald Trump*) se u drugoj polovini svog mandata, usled činjenice da su Demokrate 2018. godine osvojile većinu mandata u Predstavničkom domu, suočava sa nemogućnošću odobravanja njegovih kandidata za neke državne službenike u Kongresu, sa, može se reći, i nepoštovanjem njegove institucije od strane spikera Predstavničkog doma (Nensi Pelosi (*Nancy Pelosi*), koja je pocepala njegov Govor o stanju Unije), pa čak i sa pretnjom impičmentom, koji je odbačen u Senatu.

Ovaj kratak pregled prigodan je da prikaže da položaj predsednika u SAD ne zavisi samo od ustavnih ovlašćenja. Ustavotvorci su imali nameru da Kongres ima širi opus ovlašćenja, ali autonomiju predsednika, uprkos izbornoj autonomiji, dodatno ograničava i institucionalni faktor, tj. odnos predsednika s parlamentarnom većinom. S druge strane, iz ovog pregleda se može uočiti da postoji osnov za tvrdnju da je pozicija predsednika periodično dobijala na značaju, usled delovanja „vetrova međunarodne arene“. Time se samo potvrđuje da se pozicija predsednika u SAD razlikuje od mandata do mandata, što ne bi bio slučaj da se položaj predsednika može objasniti isključivo ustavnim ovlašćenjima.

Pregled situacije u Brazilu koji sledi potvrđuje uticaj institucionalnog, ali i dodatnih faktora. Institucionalni faktor razdvojenosti grana vlasti u Brazilu dobija dodatnu težinu, usled postojanja proporcionalnog izbornog sistema za zakonodavnu vlast i konsekvantno višestranačkog sistema. Proporcionalni

¹³ Fabbrini, Sergio, "The Semi-Sovereign American Prince: The Dilemma of an Independent President in a Presidential Government" in: *The presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Poguntke, Thomas and Paul Webb (eds.). Oxford University Press, 2005, pp. 324–326.

sistem i koalicije, prema Sartoriju, nužni su za podeljena društva.¹⁴ Brazil je mlada demokratija, osnovni demokratski principi formalno-pravno uspostavljeni su tek Ustavom iz 1988. godine. U periodu pre toga, politički sistem imao je odlike predsedničkog sistema, stoga je „novi” sistem oblikovan u skladu sa takvim institucionalnim nasleđem. Međutim, naizgled šira ovlašćenja predsednika od onog koji postoje u američkom sistemu su samo privid. Realna politička moć predsednika ograničena je socijalnim kontekstom koji determiniše i politički život. Duboke socijalne podele politizovane su velikim brojem političkih partija. One učestvuju u političkom nadmetanju za zakonodavnu vlast po pravilima proporcionalnog izbornog sistema. Usled toga, u parlament ulazi često veliki broj stranaka (2010. godine čak 13) i samim tim predsednicima je teže da zadobiju podršku većine u Kongresu za svoje programe, naročito ako stranka iz koje potiču nije deo parlamentarne većine. Situaciju otežava fragmentisanost partijskog sistema koja je uticala na to da stranke postanu i manje kohezivne i „anemične”: stranke se posmatraju kao način da pojedinci zadovolje svoje partikularne interese, stranačka disciplina je mala – zastupnici često menjaju stranke usred mandata.¹⁵ Dodatno, funkcionisanje političkog sistema u celini osujećuje i visok nivo korupcije. Prema pojedinim autorima, visok nivo korupcije u Brazilu opstaje zbog karakteristika izbornog sistema, koji favorizuje male stranke i nizak nivo odgovornosti poslanika. Od uvođenja demokratije naovamo čini se da su svi predsednici bili učesnici koruptivnih afera: ranih devedesetih Fernando Kolor (*Fernando Collor*) povlači se pod pretnjom opoziva; administracija Fernanda Enrikea Kardosa (*Fernando Henrique Cardoso*) optužena je za podmićivanje članova parlamenta; uprkos očekivanjima da će se za vreme mandata predsednika Da Silve (*Luiz Inácio Lula da Silva*), budući da je dolazio iz Radničke partije (*Partido dos Trabalhadores*), biti smanjene, situacija je ostala nepromenjena u vreme oba njegova mandata.¹⁶ Tradiciju nastavlja i Dilma Rusef (*Dilma Rousseff*), koja je u aferi *Lava Jato* opozvana 2016. godine. Ostaje da se vidi da li će i Žair Bolsonaro (*Jair Messias Bolsonaro*), koji je preuzeo funkciju predsednika 2019. godine, „potvrditi ovo pravilo” o uzimanju učešća u koruptivnim aferama.

Ukratko, visok nivo korupcije samo sugerise da je u Brazilu politička moć „moć u senci”, da položaj predsednika zavisi ne samo od konstelacija snaga u

¹⁴ Giovanni Sartori, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism” in: *The Failure of Presidential Democracy*, Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), (Volume 1), The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p. 111.

¹⁵ Mark Kesselman, Joel Krieger and William A. Joseph, *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas*, Cengage, Boston, 2019, pp. 399–400.

¹⁶ Patrick H. O’Neil, Karl Fields and Don Share, *Cases in comparative politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2010, p. 484.

parlamentu, već i iza kulisa. Koruptivne radnje, nezainteresovanost širih socijalnih slojeva za politiku zbog razočaranja demokratijom, visok stepen partijske fragmentacije, neprincipijelnosti i političke neodgovornosti su faktori koje svakako treba imati u vidu kada se govori o tome šta utiče na poziciju predsednika u Brazilu, faktori koje zbirno možemo smatrati posledicama niskog stepena demokratizacije.

POLOŽAJ INSTITUCIJE PREDSEDNIKA U TEORIJI I PRAKSI – POLUPREDSEDNIČKI SISTEM

Kako se može objasniti pad političkog uticaja Žaka Širaka (*Jacques Chirac*) u odnosu na prve dve godine njegovog prvog predsedničkog mandata u Francuskoj? Ili činjenica da je Aleksandar Vučić imao gotovo identičan delokrug ovlašćenja i kao premijer i kao predsednik Srbije? I u jednom i u drugom slučaju normativno definisan delokrug ovlašćenja predsednika bio je isti. Kao što ističe prof. dr Slaviša Orlović, postojanje razlika u stepenu moći u okviru istih ustavnih ovlašćenja „... predstavljaju politikološki, a ne pravni argument”.¹⁷ Odgovor na ta pitanja leži u osobenostima polupredsedničkog sistema i njegovih rezultata u praksi. Upravo je promenljivost linije podele ovlašćenja i uticaja između predsednika države i premijera u praksi otežavala teoretičarima definisanje polupredsedničkog sistema *per se*.

U smislu ustavnih ovlašćenja, politička praksa poznaje tri tipa semiprezidencijalizma: prvi, „figurativni semiprezidencijalizam”, u kom je predsednik samo „čuvar ustava” (ima pravo uputiti zakone na ocenu ustavnom sudu i sazvati ustavni referendum); drugi, u kom predsednik ima „kontrolnu moć” i može smeniti premijera i vladu, i treći, u kom je predsednik „vladajuća snaga” političkog sistema.¹⁸ U teoriji je, međutim, posmatrajući efekte polupredsedničkog sistema i njihovom komparativnom analizom, došlo do (barem okvirnog) konsenzusa u pogledu faktora koji ostvaruju uticaj na stvaran položaj predsednika u državama polupredsedničkog sistema. Tako, većina autora analizu počinje efektima dvostruke legitimacije – činjenice da se i predsednik i parlament biraju na opštim izborima. Međutim, za razliku od predsedničkog sistema u kom zbog dvostruke legitimacije predsednik naspram sebe ima parlament, a članove vlade sam imenuje i postavlja, osobenost polupredsedničkog sistema ogleda se u bicefalnosti egzekutive, odnosno u činjenici da sastav

¹⁷ Slaviša Orlović, „Predsednik Republike – konstitucionalno institucionalne dileme”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 13/2015, str. 159.

¹⁸ Mirjana Kasapović, „Komparativna istraživanja polupredsedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristrasnosti, tipologiziranja i denominiranja”, nav. delo, str. 29.

vlade zavisi od parlamentarne većine i da je vlada odgovorna parlamentu. Na taj način, sastav parlamenta dvostruko utiče na poziciju predsednika, dakle ne samo kroz parlamentarnu većinu, već i kroz sastav vlade. Naročito je to važno u situacijama kada je predsednik predstavnik stranke koja ne učestvuje u parlamentarnoj većini, usled čega su i premijer i članovi vlade drugačijeg stranačkog opredeljenja – fenomen poznat kao kohabitacija. Međutim, uočeno je da do promena u podeli ovlašćenja između predsednika i premijera može doći čak iako potiču iz iste stranke. U tom pogledu, većina autora smatra da podela ovlašćenja tada zavisi od toga ko je predsednik stranke koja je deo parlamentarne većine – ako je predsednik države istovremeno i predsednik stranke parlamentarne većine, onda on ima „prevagu” nad premijerom, i obratno.

Iako na realni tip polupredsedničkog sistema najviše utiče stranački sastav parlamenta koji određuje odnos između parlamentarne većine i predsednika države, autori su ipak saglasni da postoje i drugi faktori političkog konteksta koji ostvaruju uticaj u ovom pravcu. Tako Diverže nudi analitički model kojim objašnjava razlike u primeni konstitucionalnih ovlašćenja, predviđajući uticaj ne samo ustava, parlamentarne većine i odnosa predsednika i parlamentarne većine, već i faktor tradicije i okolnosti.¹⁹ U najkraćem, konstelaciju odnosa između predsednika i premijera mogu oblikovati i drugi faktori političkog konteksta sem gorenavedenih, jer se stranačka struktura parlamenta ne može objasniti bez izbornog sistema, strukture socijalnih podela, stabilnosti političkih stranaka, integrisanosti predsednika u stranački sistem, ličnih političkih stilova itd. Da bi se uočilo kada ovi faktori ostvaruju uticaj i na koji način u nastavku rada se analiziraju studije slučaja Francuske i Srbije.

Položaj institucije predsednika u Francuskoj i Srbiji

Ustavom Pete francuske republike iz 1958. i ustavnim amandmanima, položaj predsednika Francuske određen je na sledeći način. Predsednik je šef države, bira se na neposrednim izborima, na mandat od 5 godina (prema amandmanu iz 2000), i ima pravo reizbora u još jednom mandatu. U Francuskoj ne postoji institucija potpredsednika, a ako dođe do prekida predsedničkog mandata predsednik Senata vrši funkciju *interim* predsednika dok se, u najkraćem roku, ne organizuju predsednički izbori. Predsednik imenuje premijera, a predlog za sastav vlade koji podnosi premijer podleže njegovom odobravanju. Predsednik predsedava Savetom ministara (vlade). Predsednik je zadužen za vođenje spoljne politike, pregovaranje i potpisivanje međunarodnih sporazuma. Takođe, imenuje ambasadore Francuske u inostranstvu i akredituje

¹⁹ Maurice Duverger, “A New Political System Model – Semipresidential Government”, op. cit., p. 177.

inostrane ambasadore u Francuskoj. Predsednik je vrhovni komandant oružanih snaga. Predsednik može da raspusti parlament i raspiše nove parlamentarne izbore. Predsednik postavlja tri od devet članova Ustavnog veća, uključujući i predsednika Veća, i može da uputi zakone ovom Veću na ocenu ustavnosti. Predsednik ima pravo proglašenja vanrednog stanja u slučaju kada su institucije, nezavisnost, teritorijalni integritet i sposobnost za sprovođenje međunarodnih obaveza ozbiljno ugroženi (... *sont menacées d'une manière grave. ...*). Ustav predviđa mogućnost predsednika da, uz odobrenje premijera, predlaže amandmane na Ustav, koji takođe moraju odobriti oba doma parlamenta, a zatim amandman mora biti ratifikovan ili na referendumu, ili većinom od tri petine članova oba doma zajedno. Predsednik je ovlašćen i da raspiše referendum za usvajanje bitnih političkih inicijativa, ili reorganizovanje političkih institucija. Predsednik je ovlašćen i da, *na arbitraran način*, osigura regularno funkcionisanje državnih institucija i kontinuitet države (... *Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. ...*).²⁰

Ustavom iz 2006. i Zakonom o predsedniku Republike iz 2007. godine predviđene su sledeće determinante položaja predsednika u Srbiji. Predsednik je šef države, bira se na neposrednim izborima na mandat od 5 godina i ima pravo reizbora u još jednom mandatu. U Srbiji ne postoji institucija potpredsednika, a ako dođe do prekida predsedničkog mandata predsednik Narodne skupštine vrši funkciju *interim* predsednika dok se, u roku od 3 meseca, ne organizuju predsednički izbori. Predsednik predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade, odnosno daje mandat premijeru. Predsednik predstavlja državu u zemlji i inostranstvu, postavlja i opoziva ambasadore Srbije u inostranstvu na predlog Vlade i akredituje inostrane ambasadore u Srbiji. Predsednik je vrhovni komandant oružanih snaga, postavlja i razrešava oficire, daje pomilovanja, dodeljuje odlikovanja i priznanja. U slučajevima kada Narodna skupština nije u mogućnosti da zaseda predsednik proglašava vanredno i ratno stanje, zajedno sa premijerom i predsednikom Narodne skupštine. Predsednik ukazom proglašava zakone i ima pravo suspenzivnog veta, odnosno mogućnost da uz obrazloženje vrati zakon Skupštini na ponovno glasanje. Predsednik imenuje pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predlaže Narodna skupština, i takođe predlaže 10 kandidata Narodnoj skupštini od kojih ona bira još 5 sudija. Predsednik može da raspusti Narodnu skupštinu, na predlog Vlade i u situacijama kada postoji ustavna dužnost da raspusti skupštinu – kada Narodna skupština u roku od 90 dana od konstitui-

²⁰ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Available at: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, Accessed 01.09.2020.

sanja ne izabere Vladu ili ako ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od dana kad je prethodnoj Vladi prestao mandat.²¹

Ako posmatramo ustavna ovlašćenja, reklo bi se da predsednik Francuske ima veću moć od predsednika Srbije. Na osnovu Siarofove skale za merenje predsedničke moći preko ustavnih ovlašćenja, Srbija se može smestiti u grupu država koje imaju „umerenog” predsednika po moći u sistemu.²² Međutim, u političkoj praksi i prema odnosu političkih snaga, čini se da je, od uvođenja višestranačja u Srbiji, pa čak i nakon petooktobarskih demokratskih promena, u većem delu tog perioda predsednik bio dominantna figura u političkom sistemu Srbije.

Krenimo najpre od političke prakse u Francuskoj, koju Sartori opisuje na sledeći način: „... u Francuskoj zapravo postoji bicefalni, dvoglavi sistem egzekutive, čije 'glave' nisu jednake, ali međusobno osciluju. 'Prva glava' prema običaju (konvencionalnom tumačenju ustava) je predsednik, a 'druga glava' prema pravu (tekstualnom tumačenju ustava) je premijer, i njihove oscilacije odražavaju respektivnu parlamentarnu većinu jednog nad drugim”.²³ Pregled prakse dovodi do zaključka da, uprkos predviđanjima o efektima alternacija moći, kako između predsednika i premijera tako i između „rivalskih” partija, i uprkos efektima takvih alternacija na poziciju predsednika, politički sistem je zapravo zadržao stabilnost.

Prvi predsednik Pete francuske republike bio je Šarl De Gol (*Charles De Gaulle*), ispred izrazito konzervativne struje koja je osvojila i većinu u parlamentu (*Union des Démocrates pour la République*). De Gol je bio „vladajuća snaga” političkog sistema, i za vreme njegovog mandata ustavnim amandmanima iz 1962. došlo je do pridodavanja novih ustavnih ovlašćenja instituciji predsednika. Za vreme njegovih mandata ustavna ovlašćenja predsednika tumačena su veoma ekstenzivno, pozicionirajući predsednika kao vrhovnog autoriteta u državi. Njegovi naslednici zadržali su tu tradiciju (barem su nastojali da je zadrže). Konzervativni pokret, kojim je upravljao De Gol i njegov naslednik, Valeri Žiskar D’Esten (*Valéry Giscard d’Estaing*), upravljao je Petom republikom od njenog uspostavljanja do 1981. Tada, međutim, na predsedničkim izborima pobeđuje Socijalista Fransoa Miteran (*François Mitterrand*), a Socijalisti osvajaju većinu i u parlamentu. Dotadašnji dominantan položaj

²¹ Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/06; Закон о председнику Републике, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 111/2007.

²² Siaroff 2003, према: Драган Траиловић, „Политичка институција председника Републике у систему власти Србије”, *Политичка ревија*, 33 (3) (2012), стр. 121.

²³ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, op. cit., p. 123.

predsedničke institucije doveden je u pitanje 1986. kada Degolisti osvajaju parlamentarnu većinu, a Širak (*Jacques Chirac*) postaje premijer. Bio je to kratak period kohabitacije, budući da Širak podnosi ostavku na mesto premijera 1988. da bi se kandidovao za predsednika i gubi u drugom krugu. Miteran se susreće sa kohabitacijom i u drugom mandatu, koja je opet trajala 2 godine, od 1993. do 1995. kada je premijer bio Degolista Eduar Baladir (*Édouard Balladur*). Uprkos činjenici da su periodi kohabitacije uticali na Miteranovu političku moć, ukoliko se ti periodi porede sa periodima kada su Socijalisti imali parlamentarnu većinu, Miteran je ipak dolazio do kompromisa sa svojim premijerima. Znatno je nepopularniji bio period kohabitacije Širak–Žospen (*Lionel Jospin*), ne samo kao najduži period kohabitacije (1997–2002) već i kao period izuzetno napetih odnosa između predsednika, s jedne, i vlade i parlamenta, s druge strane. Ovaj period kohabitacije uticao je na usvajanje ustavnog amandmana 2000. godine, po kom se skraćuje mandat predsednika sa 7 na 5 godina, u cilju smanjivanja mogućnosti kohabitacije.²⁴ U prvim decenijama 21. veka primetno je da predsednici predstavljaju dominantnu „glavu” izvršne vlasti (*Nicolas Sarkozy, François Hollande, Emmanuel Macron*). To naročito postaje jasno ako se posmatra položaj poslednjeg predsednika, Makrona, što se delom može objasniti činjenicom da je predstavnik nove opcije u Francuskoj (*La République En Marche!*)

Ukratko, na primeru Francuske se može primetiti koliko je faktor tradicije koji je isticao Diverže važan za funkcionisanje polupredsedničkih sistema. Uz izuzetak perioda kohabitacije, predsednička pozicija je bila dominantniji deo izvršne vlasti i to postaje norma „običajnog prava” u Francuskoj. Studija slučaja Srbije prigodna je da prikaže da i u Srbiji postoji tendencija jačanja položaja predsednika, ali se ta tendencija može objasniti na drugačiji način.

Položaj institucije predsednika u sistemu Srbije predmet je velikog broja analiza domaćih autora. Istovremeno, verovatno najkritikovanija institucija u političkom sistemu Srbije je institucija predsednika.²⁵ I jedno i drugo se može objasniti prvenstveno ovom diskrepancom između ustavom i zakonom datih ovlašćenja i realne političke moći predsednika.

Prof. dr Slaviša Orlović period od uvođenja višestranačja do 2012. godine deli na 5 faza: 1) Prezidencijalistička faza, koja se odnosi na mandate Slobodana Miloševića, koji je od 1990. do 1997. bio predsednik Republike Srbije, a budući da se nije mogao ponovo kandidovati za predsednika Srbije (jer je bio predsednik Socijalističke Republike Srbije 1987–1990), od 1997. do

²⁴ Mark Kesselman, Joel Krieger and William A. Joseph, *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas*, op. cit., pp. 105–109.

²⁵ Milan Jovanović, „Izbori i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji”, u: *Parlamentarizam u Srbiji*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, str. 17.

2000. bio je predsednik Savezne Republike Jugoslavije. On je držao sve poluge vlasti u svojim rukama, što ukazuje na to da ustavna pozicija predsednika nije uvek pokazatelj njegove realne moći; 2) Kvaziparlamentarna faza – mandat Milana Milutinovića, koji se može podeliti na dve faze: prva, kada je njegovu moć apsorbovao Milošević na mestu predsednika SR Jugoslavije, i druga, kada zapravo imamo kohabitaciju – Milutinović je bio predsednik ispred SPS-a, a premijer Zoran Đinđić je dolazio iz redova DOS-a koji je osvojio većinu mesta u parlamentu zahvaljujući pobjedi na prvim izborima nakon 5. oktobra, usled čega imamo prevagu premijera nad predsednikom; 3) Kohabitacija – nakon niza neuspješnih ciklusa predsedničkih izbora, predsednik DS-a Boris Tadić u drugom krugu pobjeđuje kandidata Radikala Tomislava Nikolića, tako da se izvršna vlast deli između predsednika iz redova DS-a i premijera iz redova DSS-a, Vojislava Koštunice, koje tada nisu bile u koaliciji („jedna zemlja a dva gospodara”); 4) Kohabitacija u koaliciji – kratak period od izbora druge Koštunićine vlade (15. maja 2007) do izbora vlade Mirka Cvetkovića (7. jul 2008), kada je predsednik bio iz redova DS-a a premijer iz redova DSS-a, ali su tada njihove partije činile koalicionu vladu; 5) Nova predsednička faza – drugi mandat Borisa Tadića, koji je koincidirao sa mandatom premijera Mirka Cvetkovića i većine članova vlade ispred DS-a. Realna politička moć u potpunosti je apsorbovana predsedničkom pozicijom, i Srbija prestaje da bude „jedna zemlja a dva gospodara”.²⁶ Koristeći matricu prof. Orlovića, drugu deceniju 21. veka možemo podeliti na 3 faze: 1) Kohabitacija u koaliciji – kada je 2012. godine na poziciju predsednika došao Tomislav Nikolić iz redova SNS-a, koji je, nakon parlamentarnih izbora 2012, zajedno sa SPS-om činio koalicionu vladu, a premijer je bio predsednik SPS-a Ivica Dačić; 2) Faza premijerizacije – nakon vanrednih parlamentarnih izbora 2014. na poziciju predsednika vlade i na čelo većine ministarstava dolazi kadar iz SNS-a. Politička moć naginje ka poziciji premijera Aleksandra Vučića, iako i predsednik dolazi iz redova iste stranke: većina autora to objašnjava činjenicom da je Nikolić podneo ostavku na mesto predsednika SNS-a i da tu funkciju preuzima Aleksandar Vučić, i 3) Nova faza prezidencijalizacije – na vanrednim izborima 2016. SNS opet osvaja većinu i dobija većinu članova Vlade, uključujući i premijera. Međutim, Vučić podnosi ostavku na mesto premijera da bi se kandidovao za poziciju predsednika 2017. Postajući predsednik, a uz sebe imajući premijera iz redova SNS-a Anu Brnabić (iako je na početku bila nestranačka ličnost) i istovremeno zadržavajući poziciju predsednika stranke, uz Vučića predsednička pozicija postaje pozicija dominantnog uticaja u političkom sistemu Srbije.

Na osnovu ovog kratkog pregleda, kada se radi o poziciji predsednika u Srbiji moguće je izneti nekoliko zaključaka, uz dodatne napomene. Najpre,

²⁶ Slaviša Orlović, *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 115–122.

na realnu političku moć predsednika, kao i u slučaju Francuske, utiče situacija koegzistencije predsednika i premijera iz različitih političkih stranaka, kada se klatno pomera u smeru premijera. Međutim, ukoliko je ta koegzistencija koalicionog karaktera, predsednička pozicija je ipak dominantniji deo izvršne vlasti. Srbija takođe potvrđuje tezu da je za realnu političku moć važno da li je predsednik ili premijer istovremeno i predsednik stranke koja drži na okupu parlamentarnu većinu. Ali isto tako, u Srbiji se pokazalo da se realna politička moć, pre svega tokom devedesetih, bez obzira na ove institucionalne faktore, ipak može „seliti” prateći pozicije određene ličnosti. Ovde treba imati na umu uticaj drugih faktora političkog konteksta. Naime, sama ličnost Miloševića, iako je važan deo objašnjenja, nije dovoljna da objasni takvo „seljenje” moći (iako je njegova moć bila neumanjena čak i u periodu 1992–1993. kada je predsednik SPS-a bio Borislav Jović). Izborni sistem, odnosno pravila za izbor predsednika igrala su značajnu ulogu u ovome. Prof. dr Milan Jovanović objašnjava kakav je karakter izmena tih pravila tokom devedesetih i da se delom time može objasniti kako se politička moć „preselila” na poziciju Miloševića kao predsednika SRJ 1997. čak iako on nije bio ni kandidat SPS na izborima za predsednika Srbije.²⁷ Karakter izbornog sistema, odnosno visok izborni prag i neophodnost osvajanja 50% plus jedan glas, onemogućio je izbor predsednika u čak 2 ciklusa s početka dvehiljaditih, i logično je što je u tom periodu premijerska pozicija bila važnija.

U najkraćem, i u Srbiji se, kao i u Francuskoj, pored ustavnih ovlašćenja i odnosa predsednika sa parlamentarnom većinom, za razumevanje uloge predsednika mora imati u vidu faktor koji ističe Diverže – faktor tradicije. Ovde je ta tradicija oblikovana na nešto drugačiji način, ali, kao i u Francuskoj, ide u prilog jačanju uloge predsednika, osim kada to nije sprečeno institucionalnim branama. Trend personalizacije politike potiče iz institucionalnog i socio-kulturnog autoritarnog nasleđa, a trend prezidencijalizacije politike iz nasleđenog obrasca percepcije političkog vođstva u liku predsednika koji se često i dalje doživljava kao „otac nacije”.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Položaj institucije predsednika u sistemima sa neposredno izabranim predsednikom podstiče različite „konstucionalno-institucionalne dileme”.²⁸ Autor u radu nastoji da osvetli i ponudi odgovor na jednu od njih: kako na

²⁷ Milan Jovanović, „Izbori i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji”, nav. delo, str. 10–12.

²⁸ Slaviša Orlović, „Predsednik Republike – konstucionalno institucionalne dileme”, nav. delo.

položaj predsednika utiču faktori institucionalnog i socijalnog konteksta, odnosno zašto se ovlašćenja predsednika u sistemima sa neposredno izabranim predsednikom ne mogu razumeti samo pregledom ovlašćenja predviđenih instituciji predsednika ustavom i relevantnim zakonima. Polazeći od teorijskog određenja pojma sistema sa neposredno izabranim predsednikom, kao i od analize položaja predsednika u predsedničkom i polupredsedničkom sistemu koju daju relevantni autori, autor svoj centralni deo rada posvećuje analizi binarnih studija slučaja: SAD i Brazila, kao država sa predsedničkim, i Francuske i Srbije kao država sa polupredsedničkim sistemom. Analiza se zasniva kako na pregledu normativnog okvira, koji opredeljuje ovlašćenja predsednika u ovim državama, tako i političke prakse.

Pregledom ovih studija slučaja uočava se da u sve četiri države realna moć predsednika može biti ograničena efektom dvostruke legitimacije, odnosno njihovim odnosom sa parlamentarnom većinom. U državama polupredsedničkog sistema ovo ima i dodatnu težinu, jer položaj predsednika ne zavisi samo od odnosa sa parlamentom, već i sa premijerom i vladom. Nadalje, uočava se da u Brazilu i Srbiji, posmatrajući u odnosu na SAD i Francusku, na položaj predsednika utiču širi faktori političkog i socijalnog konteksta: u najkraćem, s jedne strane, korupcija i nekohezivnost političkih stranaka, a s druge, autoritarno nasleđe koje dovodi do tendencija prezidencijalizacije politike, u Brazilu ograničavajući, a u Srbiji podstičući realnu moć predsednika.²⁹ Na osnovu ovoga, čini se da se može zaključiti da je uticaj političkog i socijalnog konteksta na položaj predsednika veći tamo gde je niži stepen konsolidacije demokratije.

Ovaj rad analizira različite teme, od kojih svaka može predstavljati plodonosnu osnovu za poseban istraživački rad, naročito u slučaju Srbije imajući u vidu trenutnu relevantnost ovih pitanja. Upravo je cilj autora i da pokrene rasprave i podstakne na nove analize gorepomenutih fenomena, nastojeći da kroz komparativnu analizu ponudi malo drugačiji ugao posmatranja od dominantnog pristupa u literaturi. Pre svega, ovaj pregled nameće zaključak da se poređenje političke moći predsednika različitih država ne može izvršiti samo na osnovu normativno definisanih ovlašćenja, a zatim i nudi osnovu za preispitivanje stavova pojedinih autora o tome da je polupredsednički

²⁹ Naravno, pod ovim se ne misli da je Brazil „imun” na autoritarne tendencije (što je i istaknuto u delu rada koji se bavi Brazilom), ili da u Srbiji ne postoji korupcija i klijentelizam. Dakle, oba faktora prisutna su u obe zemlje. Međutim, na osnovu gorenavedene analize, može se izneti ovakav zaključak budući da autor u analizi jasno identifikuje nivo korupcije u Brazilu, a personalizaciju politike u Srbiji, kao dominantne odlike političkog života posmatranih država koje utiču na poziciju predsednika, iz razloga koji se u radu obrazlažu.

sistem, uopšte uzevši, „demokratski insuficijentniji i suspektiji”³⁰ od predsedničkog, a pogotovu parlamentarnog modela.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Constitution of Federative Republic of Brazil, 2010. Available at: <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/09/Brazil-constitution-English.pdf>, Accessed 01.09.2020.
- [2] Duverger, Maurice, “A New Political System Model – Semipresidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8 (1980), pp. 165–187.
- [3] Fabbrini, Sergio, “The Semi-Sovereign American Prince: The Dilemma of an Independent President in a Presidential Government” in: *The presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Poguntke, Thomas and Paul Webb (eds.), Oxford University Press, 2005, pp. 313–336.
- [4] Hague, Rod, Martin Harrop, *Uporedna vladavina i politika – uvod*, Gordana Ristić (prev.), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2014.
- [5] Jovanović, Milan, „Izbori i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji” u: *Parlamentarizam u Srbiji*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018.
- [6] Kasapović, Mirjana, „Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi konceptijske rastezljivosti, selekcijske pristrasnosti, tipologiziranja i denominiranja”, *Analitičko društvo*, 3 (1) (2006), str. 27–54.
- [7] Kesselman, Mark, Joel Krieger and William A. Joseph, *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas*, Cengage, Boston, 2019.
- [8] Krstić, Zoran, *Latinska Amerika – izazovi i prepreke demokratizacije*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2014.
- [9] Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism” in: *Parliamentary versus Presidential Government*, Arend Lijphart (ed.), Oxford University Press, 1992.
- [10] O’Neil, Patrick H., Karl Fields and Don Share, *Cases in comparative politics*. New York: W. W. Norton & Company, 2010.
- [11] Orlović, Slaviša, „Predsednik Republike – konstitucionalno institucionalne dileme”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 13/2015, str. 151–164.
- [12] Orlović, Slaviša, *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

³⁰ Mirjana Kasapović, „Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi konceptijske rastezljivosti, selekcijske pristrasnosti, tipologiziranja i denominiranja”, nav. delo, str. 42–43.

- [13] Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan Press. 1994.
- [14] Sartori, Giovanni, "Neither Presidentialism Nor Parliamentarism", in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, (Volume 1), The John Hopkins University Press, Baltimore and London. 1994.
- [15] Shugart, Matthew S. and John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- [16] Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Available at: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, Accessed 01.09.2020.
- [17] The Constitution of the United States of America – The Bill of Rights & All Amendments. Available at: <https://constitutionus.com/>, Accessed 01.09.2020.
- [18] Vasović, Vučina, *Savremene demokratije*. Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- [19] Закон о председнику Републике, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 111/2007.
- [20] Траиловић, Драган, „Политичка институција председника Републике у систему власти Србије”, *Политичка ревија* 33 (3) (2012), str. 113–130.
- [21] Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/06.

Andrea Matijević

THE POSITION OF THE PRESIDENT IN SYSTEMS WITH A DIRECTLY ELECTED PRESIDENT: CASE STUDIES OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND BRAZIL, FRANCE AND SERBIA

Abstract

The subject of the research of this paper is the comparative analysis of the states with the presidential and semi-presidential system in terms of the position of the institution of the president. The paper attempts to answer the question why there are differences in the prerogatives of the president in the countries selected for analysis, i.e. whether they arise as a result of the normative framework or there are other factors that should be included in the analysis. The basic hypothesis of the author is that the powers given to the president differ in theory and in practice, i.e. that the presidential prerogatives are not rigidly defined by constitutions and laws and depend on the specific political context. In order to prove the initial hypothesis, the paper uses case studies and comparisons of findings obtained by analyzing these cases. For the purposes of analyzing the position of the president in the presidential system, the paper begins with the analysis of the position of the president

in the United States and Brazil. For the purpose of the analysis of the position of the president in the semi-presidential system, the paper continues with the analysis of the position of the president in France and Serbia. As a factor of the political context the paper identifies primarily the relationship with the parliamentary majority, but the other elements depending on the specific state within which the position of the presidential institution (such as character of the party system, factors of tradition, electoral system ...) have also been analyzed.

Key words:

president of the republic, political institutions, presidential system, semi-presidential system, The United States, Brazil, France, Serbia.