

Доц. др Срђан ДАРМАНОВИЋ

ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЛИ ПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ – „ВЈЕЧНА” ДЕБАТА У НОВИМ УСЛОВИМА –

Важност избора институција у једном друштву готово да није потребно објашњавати. Институције једноставно утичу и обликују друштво можда не мање него што друштво обликује њих или како каже један аутор „институције праве разлике, чак и ако све разлике не потичу од њих” (*instutions make a difference even if they do not make all of the difference*)¹. Међутим, знање и свијест о важности институција још увијек не даје одговор на једно од „вјечних” питања политике, што га је још Jean Jacques Rousseau поставио у свом *Уставу за Пољску*: Какве ефекте имају одређене институције у одређеним историјским условима?

Због отворености овога питања чак и стабилизване, дуготрајне демократије, када се одлуче да мијењају карактер одређених институција или да успостављају нове, тај избор врше веома пажљиво, са пуном свијешћу о његовом значају. Избор је још осјетљивији и значајнији у моменту када се мијења политички режим, када се излази из ауторитарног и успоставља демократски поредак или пак када новоуспостављене демократије из неких разлога разматрају могућност промјене институционалног аранжмана. Главне дилеме, при томе, везане су за: а) положај извршне власти, односно *избор између парламентарног, председничког или мјешовитог система*, б) тип изборне формуле, односно *избор између про-*

¹ Stephen Holmes, *Superpresidentialism and its problems*, East European Constitutional Review, Fall 1993/Winter 1994, стр.123.

порционалног или већинског изборног система, а што касније у великој мјери утиче и на тип партијског система.²

Дилема о томе који је начин вршења извршне власти и њен положај *visa-a-vis* других грана власти бољи, ефикаснији, демократскији, стара је колико и постојање два главна типа политичког система – парламентарног и председничког. И један и други систем имају своје модалитете који могу садржати значајне разлике.

У оквиру општег типа *парламентарног* система постоји неколико типичних варијација, међу којима је један од модела/узора *вестминстерски кабинетски систем* за који се Велика Британија може узети као типичан случај; затим *канцеларски систем* њемачког типа; *класични систем* попут италијанског, шпанског и сл.; *консоцијативни систем* попут белгијског или холандског. Чак и унутар ових типова могуће је пронаћи многе специфичности и разлике у њиховом функционисању и институционалним решењима, јер свака земља даје одређену боју својим институцијама.

Такође, у оквиру општег типа *председничког* система можемо разликовати *класични модел америчког типа* који представља комбинацију президенцијализма и двопартизма; *фрагментирани президенцијализам* јужноамеричког типа, гдје је председничка власт углавном комбинована са вишепартизмом; *суперпрезиденцијализам* инаугурисан у Русији Јељциновим уставом, у којему постоје значајна одступања од идеално-типског модела подјеле власти (*sistema checks and balances*), итд.

² Под *избором демократских институција* не подразумевамо капиталну дилему – да ли одређена територија треба да буде независна држава или да (п)остане дио неке сложене државе. У таквим случајевима не ради се о избору одређених институција, евентуално најпогоднијих за једну државу, већ о кључној дилеми – шта треба да буде држава, докле сежу њене границе? Ово питање, наравно, може да буде од огромног, можда и пресудног значаја за неке земље. Ратни распад СФРЈ, дисолуција СССР-а, мирно раздвајање Чешке и Словачке, територијални проблеми од којих су неки прозивели ратне сукобе у земљама бившег СССР-а (Русија–Чеченија, Грузија–Осетија, Азербејџан–Нагорно Карабах), (ре)дефинисање односа Србије и Црне Горе, примјери су који јасно о томе свједоче. Али, то је посебан проблем који би морао бити посебно и разматран, што није намјера овога рада. Оно што се може третирати у оквиру избора демократских институција је питање *територијалне организације државе* и *вертикалне подјеле власти* између дјелова исте државе. Ово питање се обично исказује у виду дилеме *федерализам* или *унитаризам*, а у организацији државне власти у форми избора између једнодомног или дводомног парламента, али ни ово питање не спада сада стриктно у оквир наше расправе.

Поред тога, у специфичним условима француске Пете републике створен је модел који садржи елементе оба ова система – и *парламентарног и предсједничког*. Тај „трећи” систем, инаугурисан 1958. г. од стране генерала Де Гола, многи аутори називају и „рационализованим парламентаризмом” и не третирају га као посебан тип, већ као специфични облик парламентарног система. Ово стога, што се у случају тзв. коабитације између предсједника и премијера са различитих страна политичког спектра, односно ситуације у којој предсједник нема иза себе парламентарну већину, значајно смањује предсједничка моћ и систем увелико губи одлике президентијализма. Он тада функционише много више као парламентарни систем него као предсједнички. Међутим, у ситуацији када иза предсједника стоји парламентарна већина, логика функционисања система се мијења у обрнутом правцу, па се он с правом може третирати као мјешовити.

Неки аутори разлажу дилему парламентаризам или президентијализам на специфичније варијанте ових типова. Једна од таквих, веома интересантних типологија помиње пет типова политичких и уставних система: а) „чисти” предсједнички систем; б) премијерско-предсједнички систем; в) предсједничко-парламентарни систем; г) парламентарни систем „са предсједником”; д) „чисти” парламентарни систем. Први – „чисти” *предсједнички*, одговара системима који постоје у САД и Латинској Америци; други – *премијерско-предсједнички* је заправо француски систем Пете републике и његове евентуалне имитације; трећи – *предсједничко-парламентарни* је управо систем јаке предсједничке власти, уведен у Русији под Јељцином 1993. г., са историјским примјерима у њемачкој Вајмарској републици и Шри Ланки након 1977; четврти – *парламентарни систем „са предсједником”* заправо је уобичајени парламентарни систем, али у којему се шеф државе бира директно, на општим изборима, као нпр. у Ирској, Португалу, Словенији, Бугарској, Естонији и сл.; пети – „чисти” *парламентарни* систем не познаје директни избор шефа државе, јер се овај или бира у парламенту или се уопште не бира уколико је земља монархија.³ Иако се може примјетити да су ових пет типова заправо само варијација на исту тему: систем под алинејом а – предсједнички; системи

³ Види: Matthew S. Shugart, *Of Presidents and Parliaments*, East European Constitutional Review, Winter 1993, стр. 30-32.

под алинејама б и в – мјешовити; и системи под алинејама г и д – парламентарни, типологија се чини као занимљив покушај да се нагласе варијације у оквиру класичне подјеле.

Одлука о томе да ли у критичном моменту изабрати парламентарни или предсједнички тип власти, једна је од *најважнијих* и *најдалекосежнијих*. Колико је ово питање осјетљиво свједочи и чињеница да је у земљама толико међусобно различитим – као што су нпр.: Аргентина, Бразил, Чиле, Јужна Кореја, Турска, итд., расправа међу политичарима, уставним правницима и политиколозима о предностима и слабостима ова два типа политичког система готово константно отворена. Неке латиноамеричке земље, под утицајем успјешне транзиције у Шпанији, озбиљно размишљају о замјени свог предсједничког система парламентарним, а у Шри Ланки је то већ и урађено у обрнутом правцу – парламентарни модел замјењен је предсједничким.

Када су се почетком деведесетих, након историјског слома комунизма у Источној Европи, стварали политички системи новодемократизованих земаља, међу познатим теоретичарима транзиције вођена је жива дебата о избору политичког модела. У овој дебати размијењени су кључни аргументи у прилог или против једног односно другог система. На једној страни, Juan Linz је изнио исцрпну аргументацију у прилог парламентарног система и то поготово када се успоставља нови демократски поредак, док је Donald Horowitz⁴ понудио супротне аргументе. Имајући у виду првенствено ову, по много чему суштинску дебату, као и нека друга савремена истраживања на ову тему, настојаћемо да резимирамо основне мане и предности оба модела политичког система о којима је ријеч.

На основу историјског искуства и преовлађујуће демократске могло би се, заједно са Linzom, тврдити да „...огромна већина стабилних демократија данас у свијету има парламентарни режим, у коме извршна власт произилази из парламентарне већине и њен опстанак зависи од те већине. Насупрот томе, једина предсједничка демократија са дугом историјом уставног континуитета налази се у САД. Устави Финске и Француске су хибриди прије него стварни предсједнички системи, а при томе, у случају француске

⁴ Donald Horowitz, професор права и политичких наука на Duke универзитету и аутор неколико књига међу којима *Ethnic Groups in Conflict* (1985) и *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* (1990).

Пете републике порота још увијек засиједа”.⁵ Основна Линзова теза је да супериорна достигнућа парламентарних демократских система нијесу тек историјски инцидент, већ да ће пажљива упоредна анализа показати *да парламентарни систем пружа погоднији амбијент за стабилну демократију од предсједничког*. И оно што је посебно важно, да је парламентарни систем *бољи избор нарочито за земље у којима постоји нека врста израженог политичког расцјеп* (етнички, религиозни, идеолошки...) или мноштво политичких партија.⁶

У прилог парламентарног система треба размотрити неколико типичних аргумената. Ради се, наиме, о неколико озбиљних проблема са којима се сусрећу предсједничке демократије. Један од њих је свакако *проблем дуалног легитимитета*. Наиме, предсједничком систему је инхерентна тежња предсједника да задобије широк демократски, готово *плебисцитарни легитимитет*. Ова тежња произилази како из чињенице да се предсједник бира директно од народа, тако и из његове двојне улоге – шефа извршне власти, али и шефа државе, тј. онога који би требао да отјеловљује јединство нације, барем једнако онолико колико и одређену партијску политику. Но, и парламент (конгрес) такође има демократски легитимитет. Законодавци су такође изабрани директно од народа и представљају његову непосредно изражену вољу. У таквој ситуацији, када су и законодавна и извршна грана власти директни народни изабраници, поставља се питање чије је право да говори у име народа јаче, односно *чији је демократски легитимитет снажнији*. Ово је питање актуелно како теоријски, тако још више и практично, поготово онда када већина у парламенту и предсједник не потичу из исте партије или коалиције. Не постоји неки општи демократски принцип на основу кога је могуће разријешити овај проблем дуалног легитимитета између двије непосредно изабране гране власти. То оставља простор, нарочито у нестабилизованим демократијама, за интвенцију војске у политички систем или даје простор предсједнику (нарочито ако је довољно моћан) да доведе у питање демократски кредибилитет парламента као скупа представника локалних средина или олигархија који не ра-

⁵ Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, Journal of Democracy, Winter 1990, стр. 52.

⁶ Ibidem, стр. 52.

зумију државну политику и представљају само бираче своје изборне јединице, али не и читаву нацију. Много је примјера, нарочито у Латинској Америци, гдје су предсједници директним апелом на народ и „преко глава” народних представника изабраних у парламенту довели у питање принцип подјеле власти и институционални цхецк анд баланце, на штету законодавне гране власти. С обзиром на то да је *принцип стриктне подјеле власти* у основи предсједничког система, његово нарушавање значи и подривање самог демократског поретка.⁷ Постоји оправдана бојазан да би новодемократизоване земље са предсједничким системом *вјероватно биле сличније нестабилним латиноамеричким примјерима* него јединој стабилној предсједничкој демократији на свијету – САД.

Проблем дуалног легитимитета *не може се десити у парламентарном систему*. Чак и у оним парламентарним системима гдје се шеф државе бира директно, његове су компетенције углавном ограничене, и централна фигура извршне власти остаје предсједник владе/премијер. Како се његова влада бира у парламенту и од њега зависи, премијер – чак и ако има уставно овлашћење да распусти парламент и распише нове изборе – то не може радити „преко глава” народних представника, популистичким апелом и „директном комуникацијом са народом”. Његов системски уграђени сукоб са парламентом једноставно није могућ. Ово због једноставног разлога што распуштањем парламента аутоматски пада и његова влада и, за разлику од предсједника у предсједничком систему, премијер иде са својом партијом на парламентарне изборе у којима не мора поново изборити право да обавља функцију првог министра.

Друга битна карактеристика предсједничког система је временски *фиксни предсједнички мандат*. Сама по себи, ова карактеристика није нешто неуобичајено у демократијама. Напротив, демократија је по дефиницији владавина *pro tempore*, поредак у коме се у одређеним регуларним временским интервалима изборно тијело позива да оцијени учинак дотадашње владе, реизабере је или замијени новом владом. Временско ограничење владавине је најјача гаранција против злоупотребе власти и „последња нада за оне које су у мањини” (Linz). Међутим, природа временског ограничења

⁷ Види више: Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, Journal of Democracy, стр. 53-54, 62-64.

владавине у предсједничком систему другачија је од истог принципа у парламентарном. Како је у рукама предсједника концентрисана огромна моћ, нема ниједног предсједничког система у свијету који, као мјеру ограничења моћи шефа државе и извршне власти, не одређује колико највише пута исто лице може бити изабрано за предсједника. Амерички систем је успоставио својеврсно правило да то не може бити учињено више од два пута, а у неким земљама гдје је предсједнички мандат дужи од четири године, једно лице може само једном бити предсједник земље. Тако је нпр. у Мексику одређено да „предсједник може имати само један *sexsenio* (шесто-годишњи мандат)”.

Ограничење реизбора *несумњива је вриједност предсједничког система*, али оно може бити и *извор многих проблема*. У земљама које немају више од два вијека непрекинутог демократског континуитета, као што је то случај у САД, временски фиксни мандат и ограничење реизбора може бити извор фрустрације код претјерано амбициозних и властољубивих предсједника. Латиноамеричка политика пуна је примјера у којима су предсједници, суочени са неизбјежним напуштањем власти, покушали да промијене правила игре у име „континуитета” или да владају путем ванредног стања, у којему се правила и ограничења суспендују. Но, чак и када предсједници не теже нарушавању правила и прихватају уобичајени одлазак са власти након одређеног броја година, суочавање се напуштањем власти може произвести ужурбане или екстравагантне политичке потезе, како би се одређене идеје реализовале прије него истекне вријеме.

Фиксни мандат тражи и стално циклично обнављање (сваких четири, пет, шест или евентуално осам година) способних и популарних лидера, јер ма колико био успјешан и можда омиљен од већине грађана државе којој стоји на челу, одлазећи предсједник не може продужити свој мандат преко граница које одређује устав. Ово *питање сукцесије на власти* може створити проблеме и за вријеме још важећег предсједничког мандата. Амбициозни предсједнички сарадници који размишљају о наредном предсједничком положају могу створити низ непријатности у међусобној борби за кандидатуру. Ако предсједничка реакција на ову појаву буде именовање људи који ће му прије свега бити лојални, прије него способни и амбициозни, то може снизити квалитете политичке и управљачке елите која се налази на осјетљивим положајима управљања зе-

мљом. Посебан проблем сукцесије настаје у изненадним, непредвиђеним прекидима предсједничког мандата, изазваног природном или насилном смрћу, оставком или смјеном са функције. За разлику од парламентарних система код којих се аутоматски расписују избори, овдје се у дужност предсједника аутоматски уводи потпредсједник земље. Иако не мора да значи да ће бити лошији од свога претходника, *потпредсједник је личност за кога бирачи примарно нијесу гласали*, већ је овај изабран само преко предсједника и на његов предлог. Ако до изненадног одласка предсједника са дужности дође у почетку или првој половини његовог мандата, ово значи да ће особа са далеко слабијим легитимитетом од онога који је имао предсједник управљати земљом у дужем периоду.

Најзад, фиксни мандат отвара питање: шта урадити уколико дође до непремостивог сукоба двије гране власти – законодавне и извршне, парламента и предсједника, или исто тако, шта урадити са предсједником који је постао изразито непопуларан или можда изгубио подршку своје партије. Предсједнички системи *не познају разрешење оваквих ситуација расписивањем нових избора*, јер устави тако нешто не предвиђају. Нити предсједник може распустити парламент, нити овај њему може изгласати неповјерење. Додуше, теоретски је могућа смјена предсједника (*impeachment*), али се ради о процедури која је обично толико компликована и тешка да се веома ријетко реализује у пракси. Сва ова питања опет су много релевантнија за новодемократизоване земље или недовољно стабилизване демократије него за САД, гдје је систем довољно јак да се носи и са овако тешким ситуацијама. Због особина које проистичу из фиксног мандата, Линз и други аутори су предсједнички систем назвали *ригидним* по начину свога функционисања.

За разлику од тога *парламентарни систем нема проблема са фиксним мандатом*. Премијер и његова влада теоретски владају на рок од четири или пет година, али како зависе од парламентарне већине, сваки поремећај те већине односно немогућност формирања нове већине у парламенту или губитак повјерења владе, решава се *новим изборима*. Мандат се једноставно враћа бирачима и они доносе одлуку. Премијер у парламентарном систему нема ни онај проблем тјескобе са лимитираним реизбором. Он ће остати на положају онолико дуго колико бирачи буду давали повјерење његовој партији или коалицији коју предводи, односно онолико дуго колико буде у стању да задржи лидерство у сопственој парти-

ји. Наравно, премијери такође теже снажном лидерству и што ду-жој владавини. Ова тежња је у природи политике. Они једнако за-зиру и од конкуренције у сопственој партији. Неки од њих, као ли-дери партије и владе, имају већу институционалну моћ него нпр. амерички предсједник. Али, и они и њихови потенцијални унутра-шњи партијски конкуренти и наследници морају водити рачуна о јединству и способности партије да се одржи на политичкој сцени и упућени су на сарадњу прије него на сукоб. Осим тога, парламен-тарни систем теоретски пружа могућност да се лидери исте парти-је смјењују на мјесту премијера, док год ова држи парламентарну већину, и на тај начин можда ријеше проблем ривалства и тежње за лидерством. Такође, премијера који је евентуално увучен у скан-дале или је изгубио повјерење своје партије односно владајуће коа-лиције и чији останак на положају може нанијети штете владајућој већини, *много је лакше уклонити са власти обарајући његову вла-ду у парламенту* него смијенити евентално корумпираног или вео-ма непопуларног предсједника. Због ових карактеристика, односно повезаности између парламентарне већине и позиције владе и мо-гућности решења кризе владе путем расписивања парламентарних избора која увијек стоји на располагању, парламентарни систем се означава као *флексибилан* по начину свога функционисања.

Предсједнички систем функционише по принципу „побједник добија све” (*winner-take-all system*), тј. по једном аранжману који има тенденцију да демократску политику претвори у игру чији је збир нула (*zero-sum-game*)⁸. Наравно, и избори у парламентарним системима могу произвести апсолутну већину једне партије, али је случај расподјеле мандата на више партија од којих ниједна не-ма већину много чешћи случај. Подјела власти и формирање ко-алиција су зато уобичајени за парламентарне системе, а носиоци власти често морају да воде рачуна и о интересима сасвим малих партија. Мале партије на тај начин задржавају очекивања да учес-твују у подјели власти, чиме *функционисање система зависи од већег број актера*, а он у мањој или већој мјери задобија елементе „консоцијативне демократије”.

Насупрот томе, предсједнички избори производе *јасно дефини-сане побједнике и губитнике* и овај се скор не може промијенити за вријеме фиксно одређеног предсједничког мандата. Нема могућ-

⁸ Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, стр. 56.

ности за промјене савезништава, проширење владе новим партнерима и проширење основе њене подршке, одржавање нових избора као одговор на нове догађаје или изазове. Умјесто свега тога, губитници на предсједничким изборима на нову шансу морају чекати четири, пет или шест година, без могућности да за то вријеме постану дио извршне власти. С друге стране, *предсједнички избори имају ту предност што омогућавају бирачима да директно, на унапријед предвидљиви период, изаберу шефа извршне власти*, не остављајући одлуку о томе маневрима и преговорима политичара иза сцене.

Предност директног избора шефа извршне власти показује, међутим, приличне *тешкоће у комбинацији са фрагментираним вишепартијским системом*. У таквој ситуацији предсједнички кандидати морају у изборној трци да окупе што ширу партијску коалицију, што даје шансе и екстремистичким партијама (поготово ако ове имају не тако занемарљив број присталица) да остваре утицај, тако што ће један од кандидата настојати да задобије њихову подршку. У земљама гдје је политички центар веома јак, а бирачке преференције нагињу према центру, екстремистичке или ретроградне партије остају на маргини и предсједнички избори неће довести до оштре поларизације бирачког тијела. Међутим, овдје се поново враћамо запажању да је *политички центар, иза којег обично стоји бројна средња класа, много више карактеристика стабилних и дуготрајних демократија него новодемократизованих земаља или неконсолидованих демократија*.

Ове не баш обећавајуће импликације које президенцијализам производи по демократски систем не значе да ниједна предсједничка демократија не може бити стабилна; напротив, најстабилнија демократија на свијету – Сједињене Америчке Државе – има предсједнички устав. Међутим, амерички примјер тешко може оспорити упозорења да у многим другим земљама предсједнички систем пружа слабије изгледе за очување и развој демократије него парламентарни. Насупрот томе, иако не значи да је било који парламентарни систем, сам по себи успјешнији, могло би се примижетити да он *флексибилношћу и адаптивбилношћу* својих институција пружа боље могућности за успостављање и консолидацију демократије. Juan Linz је у поменутој полемици пледирао за онај тип парламентарног система који ће комбиновати премијерову власт и моћ са одговорношћу, што у исто вријеме захтијева јаке и дисциплинова-

не политичке партије. Наравно, нико не може гарантовати да чак и најбоље дизајнирани парламентарни систем никада неће запасти у кризу или чак пропасти, јер режими и њихово одржање у највећем зависе од подршке друштва у цјелини, од његових главних социјалних снага, политичких група, институција и лидера.⁹

Како наша тема није да ли бирамо између тоталитаризма и демократије, између црног и бијелог, већ између двије варијанте демократског поретка, понешто се свакако може рећи и у прилог предсједничког система. Браниоци предсједничке демократије одричу не само супериорност парламентарног система пре него и његову способност за боље функционисање у подијељеним друштвима – тамо гдје се сматра да је његова предност у односу на предсједнички систем несумњива. Тако је нпр. Donald Horowitz теже о предности парламентарног система назвао „неодрживим”, зато што се углавном базирају на селективном, латиноамеричком искуству у функционисању предсједничке демократије, што почивају на „механичкој и карикатуралној” интерпертацији тога система, као и зато што превиђају улогу коју директно изабрани предсједник може имати управо у подијељеним друштвима.¹⁰

Како је латиноамеричко искуство неизбежно у анализи функционисања предсједничког система, обично се наглашава његов допринос нестабилности у многим земљама на овом иначе нестабилном континенту. Заправо, фактори нестабилности су били многи, а један од њих вјероватно и предсједнички систем. Преузет из изузетног искуства САД, предсједнички систем једноставно није показао исте резултате у Латинској Америци. Рекли бисмо „quod licet Jovi, non licet bovi”. Искуства двају континената – САД и Јужне Америке, посве су различита, као и њихове историје и ниво развоја. Зато и није изненађујуће да исте институције не дају исте ефекте.

Могло би се, међутим, рећи да оно што важи за функционисање предсједничког система у САД на једној и Латинској Америци на другој страни, не мање важи и за вестминстерски модел демократије, који су Британци оставили у наслеђе постколонијалним земљама у Африци и Азији. Његово функционисање и резултати нијесу исти на Острву и у земљама Африке и Азије у којима је

⁹ Види: Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, стр. 69.

¹⁰ Donald L. Horowitz, *Comparing Democratic Systems*, Journal of Democracy, Fall 1990, стр. 73-74.

примијењен. Ово можда због тога што и вестминстерски модел, иако један од модела-узора парламентарног система, такође почиња на принципу „побједник добија све”, јер било ко да задобије парламентарну већину, стиче право да управља земљом. Због негативних ефеката које је вестминстерски модел производио или су барем политички актери мислили да производи, постоје примјери релативно успјешног трансфера са парламентарног на председнички систем, на које се браниоци овога последњег радо и често позивају. Наиме, једна велика и важна афричка земља – Нигерија, постигла је „импресивне резултате” (Hogowitz) у редемократизацији 1978-1979 г., као и почетком деведесетих, управо након што је усвојила председнички систем. Разлог за његово увођење била је управо тежња да се њиме ублаже етничке подјеле у друштву, јер је пређашњи, од Британаца наслијеђени парламентарни модел, давао могућност етничким групама са сјевера земље да обезбиједе већину мјеста у парламенту и онемогуће све друге етничке групе да учествују у подјели власти. Ова игра потпуног „укључења” на једној и „искључења” на другој страни, узроковала је војни удар 1966. г. као и рат за независност у Бијафри 1967-1970 г. Увођењем система стриктне подјеле власти (тј. председничког устава), Нигерија је настојала да избјегне ситуацију у којој ће група која има већину у парламенту имати и сву моћ у земљи. Осим нигеријског, могу се навести и неки други случајеви – нпр. у Бразилу, Колумбији, Венецуели – у којима је *председнички систем одиграо концилијаторну улогу у друштву*. Они који преферирају парламентарни систем сматрају ове примјере мање-више изузецима чијој успјешности су допринијели други фактори, а не председнички устав. Не без опорости, Hogowitz о оваквом начину закључивања „парламентариста” каже да за њих „политички успјех има (...) много родитеља; политички неуспјех, само један: председнички систем.”¹¹

Поставља се питање да ли и у којој мјери заиста важи тврдња о *ригидности* председничког система. Коалиције, као и сарадња власти и опозиције, могуће су у председничком као и у парламентарном систему. У овом првом *председник и парламент веома често сарађују у законодавном процесу*, за шта је амерички конгрес очигледан примјер, а и Нигерија је такође имала председника уз парламент који је био партијски разнолик по своме саставу. Ово

¹¹ Ibidem, стр. 75.

значи да се и закључак о предсједничком систему као ономе који нужно производи модел политике „побједник добија све”, може довести у питање, јер *парламентарна већина и предсједник врло често не потичу из исте партије*. А, ако се због те чињенице каже да предсједнички систем ствара услове за сталне конфликте између предсједника и парламента, запада се у извјесну контрадикцију, јер није могуће приговарати систему checks and balances и „winner-take-all” принципу у исто вријеме.

Једна од најозбиљнијих критичких поенти против предсједничког система јесте да *фиксни предсједнички мандат ствара непремостиве препреке* и доприноси ригидности система, да *може створити уставну кризу* јер не отвара могућност да се неуспјешни или непопуларни предсједник уклони са власти, те да отвара проблем сукцесије у изненадним ситуацијама, а све ово *зато што не познаје институцију ванредних избора*. Да ли су ове критике једноставно „претјеране”, како их означава Ногоwitz? Да ли је или није вјероватно да ће фиксни мандат директно изабраног предсједника изазвати кризу власти неголи флексибилни мандат владе у парламенту? Владе у парламентарном систему, наиме, почињу са стабилном већином и такође претендују да остану на власти током пуног мандата. Изузетак настаје онда када влада заказује ванредне изборе како би искористила своју дотадашњу евентуалну популарност и обезбиједила нови мандат на власти. Према томе, могућност смјене владе усред њеног мандата у пракси се *вјероватно неће десити ако ова то не жели, осим ако већина у парламенту није састављена од нестабилних коалиција* које само показују да је друштво подијељено, што је онда можда прилика да таква земља размисли о преласку на предсједнички систем, као што је Француска урадила 1958. г.¹² Једнако претјераном и незнатном разликом Ногоwitz види и начин састављања кабинета у два система. Предсједнички кабинет не мора бити слабији од оног који саставља премијер, нити „предсједничкови људи” морају бити мање аутономни од премијерових. Као и премијер, предсједник поставља министре за одређене области и, у пракси, није потпуно слободан у њиховом избору. Уосталом, примјери снажних премијера у свијету показују да ће они доминирати својим кабинетом, постављати и отпуштати своје министре готово без призива, често мно-

¹² Ibidem, стр. 78.

го лакше него председници. Указивање на изузетну моћ премијера и партиократске тенденције једна је од главних мета критике парламентарног система. „Президенцијалисти” виде позитивне разлике система који бране баш у томе што председник и његова влада не зависе од гласова у законодавном тијелу, па је *партијска дисциплина тиме мања*. Ово доводи до много веће независности у дјеловању чланова законодавног тијела, јер будући да требају подршке своје непосредне базе, а не партијске машинерије, они, да би били поново изабрани, настоје да што боље заступају интересе различитих група, па и да гласају против председника и његове администрације кад то сматрају неопходним, чак и ако припадају истој партији. У парламентарном систему, посланици владајуће већине морају подржавати премијера и владу, чак и ако се тиме отуђују од своје непосредне изборне базе. Уобичајена тврдња да је председник у систему подјеле власти (председничком моделу) јачи од премијера у систему сарадње власти (парламентарном моделу) овиме се доводи у питање – услови за јаки кабинет стварају се не мање, ако не и више, тамо гдје се морају сазвати нови избори када влада изгуби парламентарну подршку. Или како о томе говори Seymour Martin Lipset¹³: „Реалност је много сложенија. Имајући у виду подјелу власти између председника и законодавног тијела, премијери и њихови кабинети много су моћнији и много мање морају да обраћају пажњу на захтјеве одређених група. Премијер иза кога стоји парламентарна већина много је моћнији од америчког председника. Заправо, такви парламенти гласају за буџет, законе и политику коју предложи влада. Они морају тако гласати ако не желе пад владе и нове изборе. За разлику од чланова законодавног тијела у систему подјеле власти, опозициони посланици у парламентарном систему, иако слободни да дискутују, критикују и гласају против владине политике, мало могу на њу утицати.”¹⁴ Липсет наводи да је у упоредној анализи америчког и канадског федерализма и њихових институција дошао до закључка да је *амерички си-*

¹³ Seymour Martin Lipset, професор политичких наука на George Mason универзитету и виши научни сарадник Hooverovog Института на Stanford универзитету. Поред чувене књиге *Political Man*, аутор је и књига: *The First New Nation; Revolution and Counterrevolution; Consensus and Conflict; Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*.

¹⁴ Seymour Martin Lipset, *Centrality of Political Culture*, Journal of Democracy, Fall 1990, стр. 81.

стем са двије слабе партије много стабилнији од канадског са неколико јаких партија и да је разлог томе управо различит политички систем двију земаља. Потреба за дисциплинованим партијама у парламентарном систему Канаде доводи до тога да се политичко незадовољство у доминантним партијама обично трансформише у потребу за стварањем неке нове партије. Слабе партије у америчком систему много лакше апсорбују политичко незадовољство и протесте унутар традиционалних и уходаних механизма.¹⁵ Али, кад већ помињемо Липсета, упркос неким аргументима у прилог предсједничког система, он је остао вјеран својој основној тези да функционисање политичког система зависи прије свега од *економских и културних фактора који су дуготрајни и тешко се мијењају*, док су политичке институције – укључујући уставне аранжмане и изборне системе – много лакше промјенљиви и нема много доказа и примјера да одлучујуће утичу на одржање и стабилност демократске владавине.

На примјеру двију, по много чему компликованих афричких земаља – Нигерије и Шри Ланке, „президентијалисти” горљиво оспоравају тврдњу о слабости предсједничког система у *подијељеним друштвима*. Они сматрају да се начин избора предсједника у Нигерији и Шри Ланки показао као можда одлучујући допринос превазилажењу подјела у тим традиционално подијељеним друштвима. У Нигерији, која има федерални устав, предсједнички кандидат да би био изабран за предсједника, не само да мора да освоји већину гласова него мора да задовољи и одређене додатне услове – да добије најмање 25% гласова у најмање 2/3 од 19 савезних држава. Овај двоструки захтјев постављен је управо зато да би изабрани предсједник био особа која има подршку различитих етничких група у земљи. Тиме се управо елиминише оно што се наводи као проблем предсједничког система у подијељеним друштвима – утицај екстремистичких партија, и подстиче се избор умјереног, центристичког кандидата.

Иста функција остварена је начином избора предсједника у Шри Ланки, која је 1978. г. увела предсједнички систем, управо зато да би путем стабилности (фиксног мандата) омогућила носиоцу извршне власти да доноси *непопуларне одлуке*, ако су ове неопходне да се спријече или умање етнички конфликти. Како је јасно

¹⁵ Ibidem, стр. 81-82.

да у тој земљи са сложеном етничком структуром, мало који кандидат има шансе да добије већину, успостављен је изборни систем *алтернативног гласања*. Бирачи гласају за неколико кандидата, ређајући их по основу сопствених преференција. Ако ниједан кандидат не добије већину на основу прве преференције (првог мјеста) на гласачким листићима, два кандидата са највећим бројем првих мјеста се издвајају и онда међу њима одлучује број других или трећих преференција које су добили од бирача. Како се претпоставља да ће два кандидата са највећим бројем првих мјеста, дакле два главна ривала, добити највећи број других или трећих преференција од гласача који нијесу „њихови”, тј. од оних који су гласали за друге кандидате, предсједник ће бити изабран на основу гласова мањинских етничких или политичких група. Њиховим политичким представницима то пружа *могућност да истичу одређене захтјеве и компромисне формуле* према потенцијалном новом предсједнику, у замјену за друге или треће преференције на изборним листићима. Овај систем избора такође гура у страну екстремисте, *подстиче умјерене кандидате* и охрабрује компромисна решења у подијељеном друштву. На основу два поменута примјера, „президентијалисти” вјерују да *пажљиво креирани изборни систем у предсједничком систему може значајно допринијети превазилажењу подјела у друштву* и да се, у том случају, оне особине предсједничког система које се нарочито критикују, заправо претварају у његове предности.¹⁶

Horowitz је у дебати вођеној деведесетих закључио да „парламентаристи” не би требало да буду ексклузивно забринуте над последицама принципа „побједник добија све” у предсједничком систему, јер је управо вестминстерски систем онај који производи такве последице, барем једнако често колико и предсједнички систем. Зато би се могло казати да Linz и остали „парламентаристи” и нијесу у сукобу са предсједничким системом, већ много више са двије карактеристике које отјеловљују вестминстерску верзију демократије: а) већинским једнокружним изборним системом чији продукт је снажна двопартијска парламентарна већина која не оставља простор за трећу јачу партију; и б) оштром подјелом између побједника и побијеђених – владе и опозиције. Зато и није тешко изречене приговоре на рачун предсједничког система преокренути у исте, *једна-*

¹⁶ Ibidem, стр. 76-77.

ко снажне приговоре против парламентарног система, барем тамо гдје он производи кохерентне већине и мањине.¹⁷ Овдје бисмо могли примјетити да Horowitzeva аргументација оставља значајан простор за теоретичаре „консоцијације”, попут Аренда Лајпхарта, који већ деценијама настоје да докажу да није вестминстерска демократија онај модел који је супериоран у односу на председнички систем, већ управо парламентарни системи *са ширим коалицијам*, они који не производе јасне већине и мањине и по природи свога функционисања теже компромисним формулама.¹⁸

„Вјечна” дилема институционалног дизајна – парламентарни или председнички систем, искрсла је као нарочита актуелна у једном изузетно осјетљивом политичком моменту, у једној изузетно важној земљи, у вријеме доношења тзв. Јељциновог устава, 1993. г. – у Русији.¹⁹ Један од заступника председничког система као избора за Русију, проф. Stephen Holmes је заступао тезу да је случај Русије специфичан, да је потреба за економским, правним и административним реформама изузетно велика, што опет захтијева одређену *концентрацију политичке моћи*. Ако се томе дода да је партијски систем у Русији прилично недефинисан, партије слабо утемељене и профилисане, а партијска идентификација релативно слаба, потреба за јаким председником би се наметала као логичан избор²⁰. Уоп-

¹⁷ Ibidem, стр. 79.

¹⁸ О овоме види више: Аренд Лајпхарт, *Модели демократије*, ЦИД, Подгорица 2003.

¹⁹ „Јељцинов устав” направљен је и поднијет директно на референдум након несвакидашњег разрешења политичке битке између председника Русије и Врховног совјета који су контролисале конзервативне снаге. Јељцин је изашао као побједник тако што је, у метежу који је пријетио да се претвори у насиље ширих размјера, одлучио да топовском канонадом бомбардује парламент („Бијели дом”). Кад је битка завршена, анти-јељциновски оријентисани депутати, изашли су из зграде парламента са подигнутим рукама, као ратни заробљеници. Након тих трауматичних дана из октобра 1993. г. питање редизајнирања политичког система, поставило се као апсолутно приоритетно.

²⁰ Многи аутори ће доказивати да су у транзиционим друштвима лоше профилисане и слабо организоване партије *последица*, а не узрок персонализма у политици оличеног у јаким председницима, тј. да јаки председници – поготово ако се још поистовјећују за извјесном историјском мисијом – продукују *анти-партијски дух* у политици, а не да се појављују као излаз из партијске конфузије. Наравно да је и ово друго могуће, али одређени примјери иду у прилог првом ставу. Линц и Степан су као примјере навели управо Русију под Јељцином и Пољску за вријеме Валенсиног председништва. Види: Хуан Линц – Алфред Степан: *Демократска транзиција и консолидација*.

ште говорећи, ова потреба се увијек јавља тамо гдје друштво није организовано довољно добро да изабере парламент који ће касније произвести једну јаку владу, способну да доноси, ако је потребно, тешке економске и друге одлуке.²¹ Holmes је, додуше, пледирао за полупредседнички систем француског типа²² као најбољи модел за руску ситуацију, док је политички систем дизајниран „Јељциновим уставом” назвао *супер-президентијализмом*.

Све у свему, *основне замјерке на рачун председничког система* могле би се синтетизовати у следећем: а) ради се о систему у којему је на снази принцип „побједник добија све”, чиме се извршна власт повјерава само побједничкој, а искључује поражену страну; б) овај систем подразумева фиксни председнички мандат што му одузима флексибилност; в) механизам сукцесије може дати власт у руке неприпремљеном и недовољно легитимном потпредседнику; г) директан избор од стране народа, тј. укупног бирачког тијела може да подстиче председникове фантазије о свемоћи; д) систем, по природи ствари, тјера председничке кандидате ка обећањима која касније не могу испунити; и њ) сукоб између двије непосредно изабране гране власти – парламента и председника чини се врло вјероватним.

Основни контрааргументи могли би се свести на следеће: а) принцип „побједник добија све” *уравнотежен је одвојеним изборима* од стране грађана шефа извршне власти и законодавног тијела, па побједници на председничким изборима могу бити губитници на парламентарним и обрнуто; б) ригидност у погледу фиксног мандата уравнотежена је *флексибилношћу у начину функционисања*, јер у пракси упућује на неопходну сарадњу двије непосредно изабране гране власти – председника и парламента; в) *предвидивост у избору шефа извршне власти је потпуна*, јер се он врши ди-

²¹ Види: Stephen Holmes, *The Postcommunist Presidency*, East European Constitutional Review, Fall 1993/Winter 1994, стр. 37-38.

²² Holmes је понудио аргументе да полупредседнички систем отклања оправдане бојазни које је поводом председничког система изнио Линз, али остаје чињеница да су најистакнутији посткомунистички ауторитарни лидери (Милошевић, Туђман, Лукашенко, Кучма...) преферирали управо уставе „француског типа”, како би обезбиједили велику моћ председника. На овим примјерима се још једном показало да институције које у развијеним друштвима (у једној Француској нпр.) могу да функционишу као демократске, то не морају у транзиционим друштвима. Обратно, у транзиционим друштвима оне могу постати демократска фасада за ауторитарну владавину.

ректно и не зависи од накнадних коалиција г) предсједникова моћ, иако проистиче из директног мандата, није већа од моћи снажних премијера у парламентарном систему; д) начин избора предсједника *фаворизује умјерене кандидате* који могу да окупе широку базу подршке и може одиграти коцилијаторну улогу у подијељеним друштвима; ђ) партијска дисциплина и *партитократске тенденције су слабије* и партије лакше апсорбују различите интересе.

На основу свих изнесених аргумената и контрааргумената вјероватно би било најкомотније закључити да у „вјечној” дебати о моделима демократске владавине „порота још увијек засиједа”. Ипак, можда је упутно погледати како, према неким истраживањима, ствари стоје у пракси. Једна компаративна анализа пратила је „преживљавање” и „смрт” политичких режима у 135 земаља, у периоду од 1950. г. (или од године када је земља стекла независност након 1950. г.) до 1990. г. У тој анализи уочена су 224 различита режима од чега 101 демократија, 123 диктатуре (односно разни типови недемократских режима), 40 транзиционих режима од демократије ка диктатури (неком од типова недемократског режима) и 50 транзиционих режима из диктатуре у демократију. Међу демократским режимима 50 су чинили парламентарни, 46 предсједнички, а 8 мјешовити системи.

У истраживаном периоду утврђено је да је *постојање јасне већине* у законодавном тијелу *чешће* у предсједничким него парламентарним системима – 57,9% укупног времена (од 1950. до 1990. г.) у првима и 49% укупног времена у другима.²³ Али, у 24,2% укупног времена највећа партија у законодавном тијелу предсједничких система држала је мање од једне половине, а више од једне трећине сједишта. С обзиром да се у том систему предсједнички вето може оборити углавном са двотрећинском већином, може се закључити да је *ситуација пат-позиције између извршне и законодавне власти нешто што је уобичајено у предсједничком систему*.

Просјечан број партија које улазе у парламент сличан је у оба система: 3,1 у парламентарном и 3,05 у предсједничком систему. Ипак, *екстремна фрагментација парламента* – када ниједна партија нема више од једне трећине сједишта – *чешћа је у предсједничким системима* (18% укупног времена отпада на овакву ситуацију).

²³ Интересантно је напоменути да је у Конгресу САД 80% укупног времена у периоду 1968-1990г. барем један од два Конгресна дома увијек био у рукама већине која је долазила из партије супротне актуелном предсједнику.

цију) него у парламентарним (гдје је оваква ситуација заузимала 8,9% укупног времена).

Ова анализа индицира да су Linz и остали „парламентаристи” вјероватно у праву, када је ријеч о стабилности и трајности демократије у једном односно другом моделу. У истраживаном периоду *слом* је доживјело 14 (од 50) парламентарних демократија или 28%; само 1 (од 8) или 12,5% мјешовитих система; и чак 24 (од 46) или 52% предсједничких демократија. Од оних демократија које „нијесу преживјеле”, парламентарни системи су просјечно трајали осам година, а предсједнички девет. Међутим, од система који су опстали као демократски (и били то и 1990. г.) *парламентарни су много дуготрајнији*. Њихов просјечни вијек трајања је 43 године, док је код предсједничких скор дупло мање – 22 године. Изражено кроз математичка очекивања, вјероватноћа да ће демократски систем доживјети слом износи 0,049 код предсједничких, док код парламентарних система 0,014. Преведено на језик конкретних бројки, очекивани вијек трајања парламентарних демократија је 71 годину, а предсједничких мање од 20. При овоме *није утврђена никаква повезаност између економске развијености и разлика у „животном вијеку” два система*. Није утврђено ни да специфичности Латинске Америке имају утицаја на ову чињеницу. Заправо, предсједничке демократије на јужноамеричком континенту имају дужи вијек трајања него било гдје другдје, не рачунајући наравно САД. Утврђено је, такође, да је по дужини трајања демократског система *најлошија комбинација президентијализма и фрагментираних партијских система*. Такви системи показују тенденцију да трају само око 15 година. Предсједничке демократије у којима једна партија држи већину у законодавном тијелу трајале су у истраживаном периоду у просјеку око 26 година.

Обрнути принцип важи за парламентарне демократије. Парламентарни системи са дисциплинованим партијама и јаким већинама у парламенту, који по својим карактеристикама личе на предсједничке, имају просјечни очекивани вијек трајања 55 година, док је тај вијек код парламентарних система без једнопартијске већине, у којима доминирају коалиционе владе, дупло дужи – 111 година.

Суочене са економским кризама парламентарне демократије такође просјечно живе дуже. Вјероватноћа да ће парламентарна демократија доживјети слом под теретом економске кризе износи

0,039, односно очекивани вијек њеног трајања у условима економске кризе је 26 година. Ако су пак економски трендови у успону и земља напредује, очекивани просјечни вијек парламентарних демократија је 143 године. Овако велика разлика у дужини очекиваног вијека индицира да су парламентарне демократије веома осјетљиве на економске кризе. Код предсједничких демократија ова осјетљивост изгледа мања, али не зато што су оне отпорније на економске кризе, већ зато што је њихов очекивани вијек трајања краћи у *било којим условима*. У условима економске кризе вјероватноћа слома предсједничких демократија је 0,064, односно просјечна дужина њеног очекиваног трајања – 16 година. Разлика није драстична у условима економског просперитета – вјероватноћа слома је 0,042, односно 24-годишњи очекивани вијек трајања. Занимљиво је да ове бројке указују да је очекивани вијек трајања предсједничке демократије краћи у условима економског просперитета (24 године) него парламентарног у условима економске кризе (26 година)! Статистика је показала и то да предсједничке демократије краће трају и теже преживљавају у земљама које нијесу биле независне прије 1950. г.²⁴, док парламентарне демократије показују тенденцију да трају независно од тога какав је био статус земље прије године која је узета као почетна у истраживању.

Све у свему, по овом истраживању могло би се закључити да избор институција *утиче* на опстанак демократија, то јест дужину њиховог трајања или вјероватноћу њиховог слома и замјену недемократским режимом. *Парламентарне демократије трају дуже, чак прилично дуже него предсједничке*. Код *предсједничких* демократија веће шансе за дуготрајност имају оне код којих изборни резултат ствара *јасне већине*, док су те шансе знатно мање тамо гдје лако долази до пат-позиције у законодавном тијелу. Парламентарне демократије прилагодљивије су на разне ситуације, како на услове просперитета, тако и на разне врсте криза.²⁵

Аутори који су спровели истраживање поставили су након тога логично питање: ако парламентарне демократије трају дуже, зашто тако много демократија бира предсједнички систем? Њихов је закључак да одговор у великом броју случајева лежи у *историј-*

²⁴ Овдје се углавном ради о бившим колонијама у Африци и Азији.

²⁵ Сви наведени подаци узети из: Adam Przeworski, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub & Fernando Limongi, *What Makes Democracies Endure?*, стр. 44-47.

ском наслеђу појединих земаља. Нпр. земље у којима монархија није свргнута насилно већ мирним преносом власти са круне на парламент, обично су бирале парламентарни систем. Насупрот њима, земље у којима је монархија укинута (Француска 1848. и 1875, Њемачка 1919) или колоније које су се ослободиле од монархистичких господара у 18. и 19. вијеку (САД и земље Латинске Америке) замијениле су монархије предсједничким системом²⁶. Земље које су се деколонизовале након Другог свјетског рата углавном су од својих колонизатора преузеле парламентарни систем. Занимљиво је да су неке од ових земаља успостављале предсједнички систем, ако је прије тога парламентарна демократија доживјела слом и земља неко вријеме потпала под неку од форми недемократске власти.²⁷ Једнако је карактеристично да су се земље, демократизоване након владавине диктаторског режима, углавном окретале некој од варијанти предсједничког система. Међу 35 земаља демократизованих током „трећег таласа”, између 1974. и 1990. г., 19 њих је изабрало предсједнички систем, 13 се определијелило за парламентарни, а 3 за мјешовити.

Да историјско наслеђе, по свему судећи, игра улогу у избору институција, потврђују још неки подаци. Тако је запажено да се оне земље које су прије своје последње транзиције ка демократији некад раније имале демократски систем, обично приклањају *историјском институционалном континуитету*, тј. враћају се оном типу демократског система који је последњи пут у прошлости био на снази.²⁸ Но, има и других узрока на које треба обратити пажњу. У Латинској Америци може се, барем дијелом, говорити о *утицају војске* на преобладајући избор предсједничког система. Да ли је посриједи утисак, да у Латинској Америци традиционално утицајног војног естаблишмента, предсједнички систем ствара јасну хијерархију или је посриједи нешто друго, није лако утврдити. Бројке су, ипак, прилично неумољиве: од демо-

²⁶ Остала је изрека Симона Боливара: „Ми бирамо монархе које називамо предсједницима.”

²⁷ Већ смо помињали примјере на које се у својој аргументацији позивао Donald Horowitz – Нигерију и Шри Ланку.

²⁸ Постоје и неки супротни, али не тако чести примјери. Само Пакистан је свој парламентарни систем из 1950-1955., након вишегодишње војне управе, при поновном успостављању демократије 1972-1976. замијенио предсједничким системом. Још су Гана, Нигерија, Јужна Кореја и Турска увеле предсједнички систем након искуства са парламентарном демократијом.

кратија произашлих из цивилних диктатура, за предсједнички систем оптирало је 10 од 17, док је то исто учинило чак 22 од 28 демократија које су биле под војном влашћу. Овдје се може поставити питање, да ли су онда предсједничке демократије краткотрајније зато што многе имају војни бацкгроунд и војска игра значајну улогу у самом избору институција? Одговор би био потврдан уколико се упореде подаци да је просјечни очекивани вијек трајања предсједничких демократија произашлих из војних диктатура 17 година, а оних које су произашле из цивилних диктатура 24 године. Међутим, када се томе дода да парламентарне демократије произашле из цивилних диктатура просјечно трају много дуже – 71 годину, опет се враћамо закључку да су предсједнички системи *сами по себи* мање стабилни, наравно под условом да је овдје поменути примјер статистичких компарација релевантан за такав закључак.²⁹

У источноевропским транзицијама 1989-1991. г. увођење предсједничког система, као и институција предсједника уопште, имали су веома мало везе са начелним расправама о уставном инжењерингу, предности једног или другог модела. Просто, институција предсједника подешавана је *према потребама појединих кандидата* или је била *дио укупног преговарачког процеса* у коме је снага једне институције требала да надомјести слабости на другој страни. Тако су предсједнички системи уведени у великом броју случајева тамо гдје су бивши комунистички лидери имали довољно снаге да наметну нови уставни модел који ће им обезбиједити наставак владавине у демократском или квазидемократском систему. Но, и овдје је историја, барем дјелимично, казала своју ријеч. Ради се, углавном, о највећем броју земаља произашлих из бившег СССР-а (осим балтичких). У некима од њих је и снажна императорска, феудална или „ген-сековска” традиција свакако утицала на избор снажне предсједничке власти.³⁰ Тамо гдје то није било могуће, институција предсједника је, барем у првој фази транзици-

²⁹ Сви подаци такође преузети из: Adam Przeworski, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub & Fernando Limongi, *What Makes Democracies Endure?*, стр. 48-49.

³⁰ Иако, по слову устава, нијесу били „чисти” предсједнички него мјешовити системи, у ову групу свакако спадају Србија/СРЈ, Хрватска и Румунија за вријеме Милошевићеве, Туђманове и Илијескуове владавине. Ти режими су суштински функционисали као предсједнички, а не као парламентарни.

је, дизајнирана тако да компензира могући или очекивани изборни пораз екскомунистичких партија, као нпр. у Пољској, Мађарској и Бугарској.

Оно што, на искуству многих промјена режима у свијету, треба истаћи јесте да *институције једном изабране и уведене у живот друштва теже да трају*, ма како убједљиви били аргументи у прилог њиховој измјени. Као у многим другим областима живота, и у политици – или можда у политици нарочито – *status quo* чешће изгледа боље и сигурније решење у односу на промјене. Ако се једном нпр. изабере предсједнички систем и његова правила игре се бар дјелимично укоријене, није довољно тек казати да је парламентаризам успјешнији и бољи или обрнуто. У суочавању са многим детаљима које свака промјена са собом носи, *људи нијесу склони да почињу испочетка, осим ако се не ради о ситуацији која се перципира као неподношљива и постоји релативно широки консенсус за промјену*. Можда податак да су у читавом поменутом периоду 1950-1990. г. забиљежена само три случаја да су се постојећи демократски режими одлучили за темељну институционалну измјену, довољно говори. Ради се, наиме, о познатом преласку Француске са парламентарног на мјешовити систем 1958. г., као и о прелазу Бразила, такође са предсједничког на мјешовити систем 1960. г. да би се већ три године касније (1963. г.) ова земља вратила предсједничком систему. При овоме није без значаја рећи да су се оба случаја десила под веома специфичним околностима у поменутиим земљама.

Имамо ли на крају дефинитивног закључка? Ово питање стоји увијек над оваквим расправама. Ми бисмо се за ову прилику ограничили на следеће. Прије свега напоменом да би било бесмислено тврдити да *било који* парламентарни систем сам по себи боље обезбјеђује стабилност демократије или пак вођење боље политике, него *било који* предсједнички систем. Ипак, позитивна достигнућа неких предсједничких система (ако оставимо по страни у много чему јединствени примјер САД), међу којима оних које је навео Ногowitz (Нигерија, Шри Ланка), представљају *изузетке* у много чему, па се на основу распрострањене праксе већине типичних система овога типа може рећи да постоји *вјероватноћа* да ће они довести до нестабилности или тешкоћа у свом функционисању, прије него систем парламентарног типа. Или обрнуто, „вјероватније је да ће извјесни парламентарни системи бити у стању да

боље од већине предсједничких система решавају одређене сложене проблеме вишепартијске политике”.³¹ Чак и онда када се, као у случају вестминстерског модела, приближавају принципу „побједник добија све”, парламентарни системи су још увијек флексибилнији у своме функционисању. Ово је поготово случај са системима у којима доминира пропорционална изборна репрезентација, коју практикује већина парламентарних система. Овакав закључак не умањује значај опште напомене која у овом питању има аксиоматски значај – свакој земљи остаје задатак да нађе онај институционални аранжман који ће *њеним условима најбоље одговарати*. Јер, „питање је у сваком појединачном случају исто: која комбинација закона и институција ће обезбиједити да се остваривање разних интереса у једном друштву усмјери кроз мирне и демократске канале?”³²

Која комбинација институција одговара Црној Гори? Са дефинисањем њеног државног статуса ово ће се питање поново отворити, као што је било отворено у вријеме изласка из једнопартијског система. Да ли са евентуалном промјеном државног статуса треба промијенити и институције или треба у основи задржати институције уведене уставом из 1992. г. – а) парламентарни систем са предсједником који се непосредно бира, али у којему је влада на челу са премијером средиште извршне власти и б) пропорционални изборни систем који фаворизује вишепартијски парламент?

У Црној Гори је нарочито важно овдје доста разматрано питање: да ли предсједничка демократија ублажава или подстиче расцјепе у подијељеним друштвима? Црна Гора спада у друштва на која се Липсет-Роканова теорија друштвених расцјепа може дословно примјенити. Идентитетски расцјеп на „црногорство” и „српство”, из којег логично слиједи расцјеп националног изјашњења, који је у исто вријеме и политички – на Црногорце и Србе, а из чега логично произилази и расцјеп у опцијама за једно кардинално политичко и животно питање – да ли држава треба да буде независна или дио шире државне заједнице/државе са Србијом, основна је друштвена и политичка чињеница у Црној Гори. Око овога питања се прави и обликује политика свих значајних игра-

³¹ Juan J. Linz, *The Virtues of Parliamentarism*, Journal of Democracy, Fall 1990, стр. 90.

³² Ibidem, стр. 91.

ча на сцени и ниједни избори нијесу ријешени изван овога контекста. „Парламентаристи” инсистирају да предсједнички систем производи дефинитивне побједнике и губитнике, барем до следећих избора, док је парламентарни модел инклузивнији, оставља могућност коалиција – укључења више политичких играча. Супротно томе, „президентијалисти” виде у свом систему оружје за превазилажење подјела, како начином избора предсједника, тако и нужном сарадњом између предсједника и парламента. Која би тенденција превагнула у Црној Гори? Да ли би политичка култура „господарства” издигла побједничку предсједничку фигуру изнад свих и упућивала га да дјела „преко глава” народних представника или би уставне норме о стриктној подјели власти биле довољно ограничење његовој (све)моћи, а тежња да прошири базу своје подршке тјерала га на умјерену политику?

Досадашња, деценију и по дуга двополна политичка игра у Црној Гори не указује на тренд сарадње супротстављених политичких блокова. Истина, њихов политички дуел никада није прешао опасну ивицу конфликта који би срушио уставне оквире и политику, па самим тим и сукобе излио изван институција, али компромисне формуле, тако неопходне у систему стриктно подијељене и подвојене власти, никада нијесу доминирале црногорском политиком. Амерички примјер у којему предсједничка демократија функционише на основи стабилног и чврстог консенсуса око основних друштвених вриједности и „националних интереса”, више је идеал-типска слика једнога модела него примјер који је лако преносити у било којој земљи на свијету. Чест случај у предсједничким системима, да предсједник и већина у парламенту не потичу из исте партије или коалиције не изгледа обећавајуће у садашњој црногорској политичкој констелацији и више асоцира на *могућу пат-позицију* између страна које дијеле велике идеолошке и вриједносне разлике него на плодотворну сарадњу на бази свијести о националним интересима. Могуће је да ће се овај образац политике у Црној Гори временом мијењати, али не брзо и лако.

Већ смо назначили да предсједнички модел показује најбоље резултате у комбинацији са двопартијским системом, а да, насупрот томе, комбинација између предсједничког устава и *фрагментираниог* вишепартијског парламента представља озбиљан извор могућих нестабилности. У Црној Гори се у последњих деценију и по укоријенио вишепартијски систем са 7-8 партија које сједе у го-

тово свим сазивима парламента³³. Свођење броја партија на двије или три значајније захтијевало би озбиљну реконструкцију изборног система – прелазак на већински или комбиновани већинско-пропорционални систем или барем значајно подизање изборног цензуса за улазак у парламент у сада важећем пропорционалном систему. Партије су, као и други политички актери, као и многи појединци уосталом, себични ентитети. Оне слиједе првенствено своје интересе, од којих је онај о опстанку на политичкој сцени и каквом-таквом утицају, најважнији. Мање партије би биле посебно осјетљиве на институционални редизајн који пријети да их уклони са политичке сцене. Озбиљнија промјена изборног система захтијевала би консенсус двије највеће странке и то врло вјероватно насупрот свима осталима. Технички посматрано, овакав смјер кретања је могућ, али не и реалан, барем у неком сагледивом периоду. А, ући у евентуалну капиталну промјену у корист предсједничког система са постојећим бројем партија на сцени, било би опасно коцкање са политичким системом.

У једном дијелу либералне економске мисли у Црној Гори постоји схватање, не без аргумената, да је садашњи политички систем гломазан и скуп, да је влада превелика, да број партија и њихови стални политички сукоби само блокирају ефикасан систем одлучивања, те да све то подстиче директне и индиректне огромне трошкове. Једном ријечју да садашњи парламентарни модел производи политичку игру која по својој природи кочи нужне економске реформе. Што се тиче узора, оваква схватања окренута су у правцу „малих азијских тигрова” (Ј. Кореја, Тајван, Сингапур) и њиховој комбинацији предсједничког система и брзог економског раста. Треба додати – и *ауторитарних тенденција* које је ова комбинација производила.

Економистичко, а нарочито неолиберално схватање институција, често је примамљиво. Приватно – добро, јавно – лоше или економски ефикасно и јефтино – добро, економски неефикасно и скупо – лоше. Оно што се не уклапа једноставно треба уклонити и смањити трошкове. Ако су то одређене институције, просто их треба замијенити. Али, демократија је често врло скупа. Постоје

³³ На основу Лаксо-Тагаперове формуле *ефективни број партија* у Црној Гори у овом моменту је 3,8, што би могло да значи да отприлике 4 партије или њихове коалиције играју мање или више значајну улогу у политичком систему.

земље у којима само изузетни разлози, најчешће темељна подијељеност друштва, оправдавају мноштво скупих институција. Белгија је од развијених земаља упечатљив примјер, док је постдејтонска Босна и Херцеговина новији производ ове врсте. Да ли подијељеност друштва у Црној Гори оправдава нешто компликованије и скупље институције или је једноставно треба занемарити и окренути се што једноставнијим институционалним аранжманима, у најмању руку је питање за додатну и озбиљну расправу.

Промјена институционалног аранжмана је компликована операција. Ако је питање институционалног избора стално „на столу”, конфликти око тога осјетљивог питања, чак и ако нијесу велики, стално пријете да временом потисну друге теме и узбуркају политички процес. То су ситуације опасне по демократију, јер оне показују да у друштву нијесу успостављена правила по којима ће се сви будући конфликти решавати, да *нема институционалне сигурности и предвидљивости*. Зато је, од сугестије да се „лошији”, мање успјешан систем (по статистичким подацима и историјском искуству, без сумње предсједнички) замијени „бољим”, историјски и статистички успјешнијим (парламентаризмом), или обрнуто, ако неко то другачије перципира, за транзиционе земље можда много упутније да траже начине да *усаврше и побољшају систем који су већ изабрали* и иза којег већ стоји неки, макар и кратки период адаптације, социјалног учења и политичког искуства. Успостављање и дизајнирање система који ће бити што је могуће јаснији и што је могуће стабилнији – био он парламентарни или предсједнички – важније је него трагање за идеалним моделом. Такав систем, прије него идеални, боље ће се приближити одговору на оно „вјечно” Rousseauovo питање с почетка овога текста.

Додатак:

Табела – Институционални аранжмани у демократијама на основу петочлане Shugartove схеме

„Чисти” парламентарни	Парламентарни „са председником”	Премијерско – председнички	Председничко – парламентарни	„Чисти” председнички
<i>Уставне монархије:</i> В. Британија Холандија Белгија Данска Шведска Норвешка Шпанија <i>Републике:</i> Њемачка Италија Грчка Мађарска Чешка Словачка Латвија Албанија Индија	Португал Аустрија Реп. Ирска Пољска Естонија Литванија Румунија Бугарска Словенија Македонија Црна Гора Аустралија	Француска Србија Хрватска Сенегал	Русија Украјина Јерменија Грузија	САД Бразил Аргентина Мексико Уругвај Чиле Перу Костарика Венецуела Нигерија Шри Ланка Ј. Кореја Тајван

