

Проф. др Милорад ИВОВИЋ

ПАРЛАМЕНТАРНИ, ПРЕДСЈЕДНИЧКИ, ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ, ИЛИ ...

Демократска држава може бити организована на различите начине. Однос између егzekутиве и легислативе рјешава се на основу два основна алтернативна модела – по предсједничком и парламентарном моделу. О релативној предности ова два облика демократије у науци се већ дуго расправља. Садашње огромно интересовање за питање парламентарног насупрот предсједничком систему, не само код нас, поклапа се са демократизацијом и доношењем нових демократских устава у Латинској Америци, источној Азији, источној Европи, јужној Африци, тако да је на извјестан начин дебата о ова два система попримила свјетске размјере.

Једанаест пропозиција Дагласа В. Вернеја¹ из 1959. год. о парламентарном систему представљају најпотпунији приказ разлика између ова два облика. Његова прва пропозиција се односи на поријекло и развитак, док се осталих десет односи на критеријуме дефинисања. Већина осталих аутора користи шире дефиниције засноване на Вернејевим критеријумима седам и десет.

Прва дистинкција је да у парламентарним системима премијер и његов кабинет зависе од повјерења парламента, док се у предсједничком систему предсједник бира на тачно одређени број година и у нормалним околностима парламент га не може присилити да напусти функцију (осим у изузетним околностима у поступ-

¹ Douglas V. Verney, *The Analysis of Political Systems*, London, Routledge & Kegan Paul, 1979, Гл. 1.2 и 3. (прво издање 1959. год.). Наведено према А. Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 2000. Упореди Г. S. Mahler, *Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach*, Englewood Cliffs, 1992.

ку импичмента). Друга круцијална дистинкција је да предсједника бира народ непосредно или путем електора, а да се премијер како наводи А. Лијпхарт² „селектира”. Ове двије разлике су засноване на принципу подјеле егзекутивне и легислативне власти у предсједничком систему, коју је први истакао Монтеѕкје и принципа не-подјеле, а на „фузији” власти у парламентарним системима, како се изразио Беџот. Трећа дистинкција је да у парламентарним системима постоји колективна или колегијална егзекутива, док је она у предсједничком систему не-колегијална и састоји се од једног лица (пета Вернејева пропозиција). Положај премијера може се кретати од надмоћности до једнакости са осталим министрима, али увијек постоји релативно висок степен колегијалности у доношењу одлука; у предсједничком систему чланови предсједничког кабинета су савјетници и подређени су предсједнику. Ова разлика игра значајну улогу у расправи о предностима и недостацима ова два облика.³

Класични писци су инсистирали на униперсоналном карактеру егзекутиве као на важној допуни принципа подјеле власти. Монтеѕкје је наглашавао да се извршна власт боље врши ако је врши један, а не многи. Александар Хамилтон и Симон Боливар су доказивали предности предсједника, а након више од једног вијека редактори предсједничког устава Нигерије, наводећи детаљно недостатке вестминстерског система, слиједили су исте аргументе.⁴ Р. А. Дал⁵ истиче да је на Америчкој уставној конвенцији 1787. год.

² Аренд Лијпхарт, *цит*, стр. 3. А. Лијпхарт истиче да намјерно користи термин „селектира” јер процес селекције може да знатно варира, од формалног бирања до неформалне појаве из међустраничке нагодбе у парламенту након чега слиједи именовање. Он наводи да је веома интересантно да Беџот користи термин ‘избор’ у ширем значењу чак и у случају В. Британије у којој се формални избори, каже, никада не догађају: легислатива бира кабинет.

³ Види Mark Freeman, *Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism*, *Pace International Law Review* Fall 2000, стр. 253-281.

⁴ Види Constitution Drafting Committee, *Report of the Constitution Drafting Committee Containing the Draft Constitution* (Lagos: Federal Republic of Nigeria, Federal Ministry of Information, Printing Division, 1976, i. ch. 7).

⁵ Robert A. Dahl, *Democracy in the United States: Promise and Performance*, 2nd ed. Chicago 1972, Гл. 10. На тој конвенцији је разматран положај Млетачке републике и дужда, као републике која је након 7-8 вјекова свој *coup de grâce* доживјела под Наполеоном. Млетачки дужд је, наводи се, био само фигура без

расправљано о „плуралној егзекутиви”,⁶ али такви предлози није-су подржани, иако су републичке егзекутиве генерално биле плу-ралне, по узору на Римску републику, тако да је сваки члан слу-жио као противтежа осталим.

У погледу треће дистинкције треба навести да предсједничка власт није логички повезана са принципом подјеле власти, јер одвојеност егзекутиве од легислативе значи ограничавање власти, док униперсонални предсједник значи концентрацију власти у ег-зекутиви, што је управо супротно ограничењу и подјели власти. С друге стране ‘чисти’ парламентаризам не дозвољава строгу поди-јељеност између легислативне и егзекутивне власти.⁷

Поред наведених критеријума неки су писци користили и додат-не, посебно да су предсједници истовремено предсједници државе и владе, док је премијер само шеф владе; даље, предсједник не мо-же истовремено бити члан легислативе, а премијер и његови ми-нистри то обично јесу (Вернејеве пропозиције 2 и 6). Ови додатни критеријуми изазивају два проблема. Први је да искуство показу-је да постоје изузеци, да наиме премијер и министри морају дати оставку на положај посланика у легислативном органу. Друго, ус-постављањем „предсједничке владе” по предлозима из Холандије⁸ и Израела⁹, непосредно бирани премијер који би имао јасну подр-

власти и стварна извршна власт се налазила у бројним савјетима, комисијама и код службеника. У недостатку одговарајућег модела највидљивија алтерна-тива, у оном облику који су чланови Конвенције најбоље познавали била је насљедна монархија. Међутим, управо та алтернатива није одговарала њихо-вим убјеђењима и расположењу у земљи. За А. Хамилтона република је била инхерентно „други најбољи облик”, јер за разлику од монархије она није у ста-њу да пружи добро рјешење проблема егзекутиве. *Let the Executive also be for life*, говорио је Хамилтон. Доживотно бирана егзекутива такође није наишла на подршку па је Хамилтон предложио именовање на егзекутиве „*during good behavior*”. Овај предлог је оцијењен као други назив за доживотну егзекутиву, па је и он одбачен.

⁶ Steven G. Calabresi, *Some Normative Arguments for the Unitary Executive*, *Arkansas Law Review*, 1994.

⁷ M. Freeman, *cit.*

⁸ J. P. A. Gruijters, *Daarom D'66* (Amsterdam: Uitgeverij De Bezige Bij, 1967), Gl. 3.

⁹ Electoral Reform in Israel: A Report of the First Working Session of the IDI International Forum on Electoral Systems held from March 28-April 2, 1989 at the Dan Caesarea Hotel, ed. by Dr Yoram Peri (Tel Aviv University Campus, Israel Diaspora Institute, 1989, Gl. B. 2, B. 3.

шку већине гласача испуњавао би сва три поменута критеријума и тешко је замислити да би тако изабрани премијер желио да се и даље назива „премијером” и да би једни задржали монарха а други предсједника – што би све учинило да предложени систем буде фундаментално различит од осталих предсједничких система. Наравно, ни Вернеј не инсистира да све његове пропозиције представљају суштинске критеријуме. Ове пропозиције важе скоро без изузетка за два главна прототипа, британски парламентаризам и амерички presidencyализам. На европском континенту Вернеј препознаје подврсте парламентаризма.

*

Питања дефинисања и класификовања су веома сложена и значајна, али значајније је питање које се тиче предности и недостатака предсједничког, односно парламентарног система. У литератури се расправља о веома великом броју посљедица; на примјер широка листа је презентирана у поменутом предлогу Форума Израелског института за дијаспору. Међутим, расправа се усредсредила на три главне предности и три главна недостатка једног и другог облика. За presidencyализам се каже да посједује предност егzekутивне стабилности, веће демократије и ограничења власти, а да се недостаци састоје у егzekутивно-легислативној блокади¹⁰, темпоралној ригидности и принципу ‘све побједнику’. За парламента-

¹⁰ Блокада је термин којим се идентификују околности, због система подјеле власти у САД, сукоба између три центра који се морају усагласити у циљу доношења закона. Историчар Ј. М. Бернс (James MacGregor Burns, *The Deadlock Democracy*, Englewood Cliffs, N. J, стр. 2, 1963) чија је књига публикована 1963. године (данас се сматра класиком на овом пољу) у вријеме када је програм новог и популарног предсједника Кенедија био блокиран, описао је блокаду као „тмурну и неумитну”. Он је писао у вријеме када су оба дома Конгреса и предсједник припадали истој странци, демократама. Након 1968. год. када је републиканска странка освојила Бијелу кућу, а Конгрес (барем двије трећине) је остао демократски, проблем блокаде је постао сложенији због страначке подјеле. У таквим околностима нормално и кадкада здраво ривалство између грана власти претворило се у страначки сукоб и свака је власт била склона да подрије другу и да је дискредитује. У изборима из 1992. год. гласачи су се побунили против блокаде јединим средством којим су располагали – рестаурацијом „уједињене владе” (*unified government*) под контролом једне странке, у овом случају под вођством Клинтона.

ризам се наводе супротне посљедице, тако да су предности једног система недостаци другог и обратно.¹¹

Прва предност presidencyја, егзекутивна стабилност, заснива се на временски фиксираном мандату предсједника, на супрот егзекутивној нестабилности у парламентарном систему због могућности честе употребе гласања о повјерењу или чак и без формалног гласања о повјерењу када због губитка већине у парламенту кабинет изгуби подршку.¹² То су и били најзначајнији проблеми Вајмарске републике, Треће и Четврте француске републике и у парламентарном систему Сри Ланке¹³ прије усвајања устава којим је инаугурисан полупредсједнички систем. Несумњиво је да гласање о повјерењу, као инхерентна и неизбјежна особина парламентарног система, има за резултат потенцијалну нестабилности владе. Рјешење које се често наводи је тзв. правило о „конструктивном гласању о неповјерењу“¹⁴ које је познато из устава Њемачке и шпанског устава: премијер се може „уклонити“ само ако се истовремено бира нови премијер. Оваква одредба је изазвана проблемом негативних већина у Вајмарској републици, тј. већина леве и десне стране које су удружиле снаге против политичког центра иако су биле толико идеолошки удаљене да нијесу могле да створе алтернативну коалициону владу. Међутим, конструктивно гласање о неповјерењу значи да влада остаје на власти, али због супротстављене већине у парламенту није у стању да изведе да се њени законодавни предлози усвоје. Ово представља ситуацију егзекутивно-легислативне блокаде. Према томе, док конструктивно гласање о неповјерењу може у извјесној мјери да ублажи нестабилност владе, ипак ово правило не представља потпуно рјешење.

Но, колико је озбиљан проблем нестабилности владе у парламентарном систему, треба размотрити два аргумента. Један је да нестабилност владе постаје проблем само када добије екстремне форме, као нпр. у Четвртој француској републици када је просјечни „живот“ владе био седам до десет мјесеци. Тако честе промјене су заиста биле штетне по ефективност владе. Међутим, у већини

¹¹ А. Lijphart, *он. цит.* стр. 11.

¹² Види М. Freeman и А. Lijphart.

¹³ А. Jeyaratnam Wilson, *The Gaullist System in Asia: The Constitution of Sri Lanka* (1978) London, 1980, Гл. 1, 4.

¹⁴ Види А. Lijphart, *он. цит.* стр. 12.

парламентарних система владе су дуготрајније чак и када представљају договор вишестраначких коалиција. Када владе врше власт барем двије до три године, разлика у односу на предсједнички систем од четири до пет година постаје мање значајна. Други аргумент је да егзекутивна „нестабилност” парламентарног система омогућава овим системима флексибилност – промијене владу када промијењене околности или озбиљне грешке егзекутиве намећу потребу за новим лидерством – док „стабилност” президентцијалне егзекутиве може значити опасну ригидност.

Друга главна предност президентцијализма је да се народни избор шефа егзекутиве сматра демократскијим од „посредног” избора егзекутиве у парламентарном систему. Демократија, међутим, не захтијева народне изборе за све јавне функционере, али аргумент да шефа владе – најзначајнијег и најмоћнијег функционера у демократији – треба да бира народ непосредно, представља важан аргумент. То је један од најзначајнијих аргумената у корист непосредног бирања премијера¹⁵ у Индији и аргумент који један од водећих теоретичара и критичара президентцијализма, Хуан Линц¹⁶ наводи, сматрајући да избор шефа егзекутиве на народним изборима има највећу демократску вриједност. У пракси у многим парламентарним системима постоји функционални еквивалент народним изборима премијера, а то посебно важи за двопартијске системе у којима избор владајуће странке истовремено значи и избор политичког лидера те странке за премијера. То је, додуше, рјеђе у вишепартијским системима када избор премијера може представљати сложену постизборну нагодбу странака. Штовише, у вишепартијским системима промјене владајућих коалиција и промјене премијера одигравају се између избора без укључивања електората. Незадовољство таквом могућношћу у неким вишепартијским системима, нпр. Њемачке, Холандије, довело је до усвајања нефор-

¹⁵ Види Vasant Sathe, 'For a Directly Elected President', in A. G. Noorani, *The Presidential System: The Indian Debate*, New Delhi, 1989, app. II.

¹⁶ Juan J. Linz, 'The Perils of Presidentialism', *Journal of Democracy*, 1/ 1 (Winter 1990), str. 51-69. Види и Diane Ethier (*Democratic Consolidation: Institutional, Economic, and External Dimensions*, у knjizi *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*. Contributors: Abdo I. Baaklini – editor, Helen Desfosses – editor, Armonk, NY., str. 259-284, 1997) *The dominant view is that parliamentarism is more likely to encourage democratic consolidation than is presidentialism, because it permits a greater aggregation of interests and greater stability in the political system* (стр. 263).

малне норме да веће промјене у саставу кабинета морају бити ратификоване на претходним или новим изборима.

Можда се значајнији демократски аргумент састоји у чињеници да легислатива у парламентарном систему има *двје инкомпатибилне функције*¹⁷: доношење закона и пружање подршке влади. Пошто неизгласавање законодавног предлога владе може указивати на кризу владе, влада често може „уцијенити” легислативу да прихвати њене жеље. Највећи парадокс повјерења легислативе је да док *парламентарни систем формално прихвата легислативну супрематију, он у ствари обезбјеђује скоро неосвојиву власт егзекутиве над легислативом*. Ово посебно важи за двопартијске парламентарне системе са владом која има већину у парламенту. Шлезингеров став је заснован углавном на британском искуству, али важи донекле и за вишепартијске системе, нпр. Холандију. Концепт „уцјене” користи Грујитерс¹⁸, један од оснивача нове Холандске политичке странке 1966. године, која је заговарала промјену парламентарног система у предсједнички. Само у предсједничком систему, наводи се, може легислатива да врши своју главну функцију, да доноси законе, под условом да предсједник има ограничену правотворачку власт.

Постоје и два „демократска” контрааргумента. Каже се, наиме, да подјела власти такође значи и подјелу одговорности тако да је одговорност дифузна и нејасна. За Беџхота¹⁹ и Вилсона²⁰ ово пред-

¹⁷ Arthur M. Schlesinger, Jr, *Leave the Constitution Alone*, in Donald L. Robinson (ed.), *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Boulder, Colorado and London, 1985, Гл. 7.

¹⁸ *On. цит.* Наиме, пријетња кабинета да ће поставити питање повјерења има двје велике штетне последице. Влада обично добије оно што жели иако би већина у парламенту преферирала друго. Народни представници зазиру од збацивања владе и за то имају добре разлоге. Формирање нове владе парализује сав владин и парламентарни рад недјељама и каткада мјесецима. Према томе, када је парламент суочен са питањем повјерења, обично се подвргава вољи владе. Тешко састављена парламентарна већина тежи да остане већина која обезбјеђује подршку влади, чак и у погледу питања око којих се већина подијелила. Није стога чудно, наставља овај аутор, да се термин „уцјена” користи за описивање притиска који влада врши у односу на парламент постављањем питања повјерења. Ако парламент има храбрости да се овоме супротстави и не попусти пред „уцјеном”, изазива остала зла повезана са формирањем нове владе.

¹⁹ Walter Bagehot, *The English Constitution*, London: Oxford University Press, reprinted in 1961, Гл. 1.

²⁰ Woodrow Wilson, *Committee or Cabinet Government*, in Ray Stannard Baker and William E. Dodd (eds.), *College and State: Educational, Literary and Political Papers (1875-1913)* New York: Kraus Reprint Co., 1970, i. 95-129.

ставља кључну слабост. Када гласачи не могу знати коме да укажу част или кога да прекоре – председника или легислативу – због јавне политике, губи се демократска одговорност. Друго, концентрација извршне власти у рукама појединца може се сматрати инхерентно недемократском. Ово гледиште је било преовлађујуће код редактора швајцарског Устава из 1848. године, па питање президенцијалне егzekутиве није озбиљније ни разматрано²¹. Х. Батл²² детаљно разматра ову карактеристику председничких система и наводи да се она мора видјети као предемократски ативизам који постоји у раним фазама демократије, али треба да нестане како се систем буде кретао ка пуној демократији.

Трећа важнија предност председничког система је у томе што се каже да подјела власти значи ограничену власт, што је нужно за заштиту индивидуалних слобода против „тираније” власти. Ово је главни правац размишљања Монтеѕкјеа,²³ а за Медисона је то аксиом. Савремени примјер овог аргумента је Шлезингерова тврдња да је само подјела власти била у стању да на свјетло дана изнесе скандал Вотергејта.²⁴ Међутим, већина савремених писаца снажно се супротставља идеји да парламентарни систем представља већу опасност по индивидуалну слободу – независни судови, будна опозиција и узајамна сумњичавост вишестраначких влада пружају заштиту против евентуалне злоупотребе и напада на индивидуалне слободе. Такође се може доказивати да се у парламентарном систему са колегијалном егzekутивом скандал као што је био Вотергејт никада не би ни могао догодити.

²¹ William E. Rappard, *Documents on the Government of Switzerland*, in William E. Rappard, Walter R. Sharp, Herbert W. Schneider, James K. Pollock, and Samuel N. Harper (eds.), *Source Book on European Governments: Switzerland, France, Italy, Germany, the Soviet Union*, New York: van Nostrand, 1937, Гл. II.

²² José Batlle y Ordóñez, *‘El Poder Ejecutivo colegiado’*, *El Día (Montevideo)*, 18 December 1911. Translation © John M. Carey; José Batlle y Ordóñez, *A collegial executive for Uruguay*, у књизи А. Лајпхарта, *цит.* стр. 174-178.

²³ Монтеѕкје, О духу закона, Том I, Београд, 1989, стр.: „Када су законодавна и извршна власт обједињене у истој особи или у истом управном телу, слободе нема јер постоји бојазан да ће исти монарх или сенат доносити тиранске законе да би их извршавао на тирански начин”.

²⁴ Овај аутор наводи ријечи В. Вајата, бившег посланика у Парламенту У. К.: „Немојте мислити да се то не би могло догодити овдје. Ви само о томе нијесте ништа чули”. Е. Пиерс у часопису Енцоунтер пише: „Да је само Г-дин Никсон имао благослов британског система. Вудворд и Бернстин би били удављени у уобичајеним каналима... Британски систем заштите власти је скоро дио устава”.

Али окренимо медаљу са друге стране и погледајмо три главне последице президентијализма и парламентаризма које представљају недостатке првог и предности другог система. О првом – егzekутивно-легислативној блокади у предсједничком систему – највише је и писано и представља основни аргумент за критиковање президентијализма. Овај недостатак је инспирисао и највећи број покушаја, односно предлога да се проблем ријеша или барем ублажи, предлога који су са своје стране изазвали даља питања. Друга два недостатка президентијализма – његова ригидност и принцип „побједнику све” – сматрају се мање значајним и мање компликованим, па им је у литератури поклоњено много мање пажње.

Проблем егzekутивно-легислативног сукоба који се може претворити у блокаду и парализу представља неизбјежни резултат коегзистенције два независна органа које ствара предсједничка власт и који могу да се не слажу. Када међу њима дође до неслагања, не постоји институционални метод да се он разријеша – као што је фактор легислативног повјерења који држи легислативу и егzekутиву усаглашеним у парламентарним системима.²⁵

Амерички Комитет за уставни систем²⁶ сматра блокаду основним проблемом предсједничке власти у САД и предлаже фунда-

²⁵ A. Lijphart, *он. цит.* стр.15.

²⁶ Committee on the Constitutional System, A Bicentennial Analysis of the American Political Structure: Report and Recommendations of the Committee on the Constitutional System (Washington, DC: Committee on the Constitutional System). „Подјела власти охрабрује сукоб између грана власти и зато што су странке слабе способност савезне владе да обликује, усвоји и примијени кохерентну јавну политику... Сада не постоји начин да се између наших фиксираних датума разрјешавају основна неслагања између предсједника и Конгреса тако што би се обратили електорату. Једини начин да се предсједник уклони је импичмент... И између фиксираних изборних датума нема начина да се Конгрес реоријентише када један или оба дома опструирају важан и популарни предсједнички програм. Ако би било могуће да Предсједник сазове нове изборе имали би механизам те разрјешење блокаде у погледу фундаменталних политичких питања. Само постојање таквог механизма би заиста представљало подстрек за избјегавање блокаде која би довела до нових избора. Такође би се омогућила реконструкција владе која је очигледно била неуспјешна и из било ког другог разлога... Већина уставних демократија користи такво средство и оно заслужује озбиљно разматрање. Оно није неконзистентно са подјелом власти и може дјелати на охрабрењу кооперације између грана власти како би се предуприједила тешкоћа посебних избора.” Упореди и Martin Shapiro, *APA: Past, Present, Future*, The Administrative Procedure Act A Fortieth Anniversary Symposium, Virginia Law Review, March, 1986.

менталну реформу. С. Мејнворинг²⁷ пишући о предсједничким системима у латиноамеричким демократијама наводи да су се у том контексту посматрачи запитали колико су снажни њихови предсједници. Већина тих предсједника је, тврди овај аутор, имала огромне тешкоће приликом спровођења својих агенди. Они јесу имали највише власти да иницирају одређену политику, али нијесу били у стању да придобију подршку за њену имплементацију, што указује на значајну слабост демократских предсједника.²⁸ Опште убјеђење да президентијализам омогућава постојање снажније егзекутивне власти у поређењу са парламентарним системом доведено је у питање.²⁹ Президентијализам почива на равнотежи и подјели власти, али ова равнотежа често доводи до, истиче Мејнворинг, имобилности као и до тога да је у предсједничким системима тешко постићи концентрацију власти и истовремено очувати демократију. Имобиљност није карактеристична само за латиноамеричке државе, него како наводи Р. Роуз³⁰ и за САД. Историја предсједничких демократија у Латинској Америци је често била историја имобилизоване егзекutive, што је са своје стране најчешће доприносило демократском слому. Већина аутора сматра да се демократија у Латинској Америци може подупријети јачањем конгреса.

Једно рјешење је да двије власти буду одвојене, али да треба пометити равнотежу, посебно повећати власт предсједника како би он водио активнији и ефективнији систем. Х. Кантор³¹, за разлику

²⁷ Scott Mainwaring, 'Presidentialism in Latin America', *Latin American Research Review*, 25/ 1 (1990), стр. 157-79.

²⁸ Слично Robert Dix, 'The Colombian Presidency: Continuities and Change', in Thomas DiVacco (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics*, New York: Praeger, 1977, стр. 72: Колумбијски предсједник је „доминантан у поређењу са другим институцијама, а ипак традиционално слаб да ефектуира политику и извршава одлуке”.

²⁹ Види Michael A. Fitts, *The Paradox of Power in the Modern State: Why a Unitary, Centralized Presidency May Not Exhibit Effective or Legitimate Leadership*, *University of Pennsylvania Law Review*, January, 1996. 'Modern presidency', како наводи Фитс, почело је да се развија са Френклином Рузвелтом и структурално се разликује од ранијих режима. Упореди Elena Kagan, *Presidential Administration*, *Harvard Law Review*, June, 2001.

³⁰ Richard Rose, 'Government Against Sub-Governments: A European Perspective on Washington', in Richard Rose and Ezra Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers Washington*, DC: American Enterprise Institute, 1981.

³¹ Harry Kantor, 'Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President', in Thomas V. Di Bacco (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics*, Praeger Special Studies in International Politics and Government, New York, 1977, Гл. 2.

од Мејнворинга, наводи да се прави проблем тиче предсједника који су имали исувише, а не недовољно власти. Можда се разлика између ова два аутора може објаснити чињеницом да је Мејнворинг усредсређен на оне државе Латинске Америке које се сматрају несумњиво демократским. Када се говори о предсједничком систему, по мишљењу Х. Ласкија,³² мора се правити разлика између „кризне” и „нормалне” ситуације. У првој ситуацији положај предсједника је надмоћан тако да је императивно да Конгрес иде онамо куда он изабере да га води; нација хоће акцију и очекује да предсједник дефинише врсту акције која је потребна; не може се, на примјер, анализирати дејство *Espionage Acta* из 1917. год. а да се не примијети да је Конгрес практично абдицирао у корист предсједника; исто важи и за „првих сто дана” Ф. Рузвелта. Конгрес се у таквим тренуцима у очима јавног мњења не може одупријети предсједнику, па чак има аутора који сматрају да је Рузвелт затражио национализацију банака, Конгрес не би био у стању да се томе супротстави. *Постоји само једна дјелотворна воља, а то је воља Предсједника*, каже Ласки. У „нормалним” ситуацијама положај је потпуно другачији. Амерички систем је у крајњем изграђен на увјерењу о слабој власти. Под снажним утицајем Монтеѕкјеа и Лока, а и на основу стварног искуства, људи који су створили систем, били су изнад свега уплашени од арбитрарне власти, па су и створили систем тежа и противтежа. То је учињено јер, како је истицао Медисон, *акумулација власти у једним рукама представља саму дефиницију тираније*. Ж. Линц³³ сматра да блокада проистиче из „двоструког демократског легитимитета”, два независна органа који се бирају на непосредним изборима. Управо је то и најупадљивије у предсједничким системима, да легислатива, посебно ако је састављена од кохезивних, дисциплинованих странака које нуде јасне идеолошке политичке алтернативе, може да тврди да посједује демократски легитимитет. Та је тврдња посебно значајна ако легислатива заступа политичку опцију која је супротстављена предсједнику. У таквим околностима ко има јаче право да говори у име народа – предсједник или већина у парламенту која се његовој политици супротставља? Како обоје своју власт деривирају из гласова народа, увијек постоји могућност да се јави сукоб, а каткада тај сукоб избије на веома драматичан начин. Не постоји демократ-

³² Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation*, New York and London: Harper and Brothers, 1940, Гл. 3.

³³ J. Linz, *on. цит.*

ски принцип на чијем се основу сукоб може ријешити, а механизми које пружа устав могу се показати као компликовани, легалистички стерилни и исувише слабаши у очима електората. Није дакле никаква случајност да се у одређеним ситуацијама оружане снаге налазе у искушењу да интервенишу као посредујућа сила. Изгледа да су једино САД успјешно рјешавале такве сукобе и на несрећу САД су изгледа изузетак. Развитак савремених странака, посебно у друштвено и идеолошки поларизованим државама, генерално погоршава прије него што ублажава сукобе између легислативе и егzekутиве³⁴.

³⁴ Друга значајна карактеристика президенцијализма и озбиљан недостатак, како то схвата Линц, јесте временски релативно фиксиран мандат председника. Тај мандат цијепа политички процес у дисконтинуиране, ригидно одвојене периоде који не оставља могућност за прилагођавање околностима. Трајање мандата је тако круцијални фактор у калкулацијама свих плитичких актера, чињеница бременита важним посљедицама. Треба размотрити, наставља Линц, одредбе о „наследнику” за случај да председник није у стању да врши своју функцију или за случај његове смрти. (Види Steven G. Calabresi, *The Political Question of Presidential Succession*, Stanford Law Review, November 1995). У неким случајевима „наследник” је можда изабран независно и представља политичку опцију која је различита од председникове; у другим случајевима он је можда наметнут од стране председника без узимања у обзир његове способности да врши егzekутивну власт или да задржи народну подршку. Бразилска историја пружа примјер за прву ситуацију, а Евита Перон у Аргентини за другу. Председнички уставни парадоксални начин инкорпорирају контрадикторне принципе и претпоставке. С једне стране, такви системи покушавају да створе јаку, стабилну егzekутиву са довољно плебисцитарне легитимности. С друге стране, председнички уставни такође одсликавају дубоко неповјерење у погледу персонализације власти јер сјећање и страх од краља, каудиља, дучеа, фирера, ... не заборављају се лако. Зато међу најзначајније уставне принципе спада забрана поновног избора. Отуда, закључује Линц, *политичка интервенција оружане снаге које дјелају као подер модератор може се и у извјесним политичким културама посматрати као корисна контрола против осорне егzekутиве*.

Најбољи начин да се сумирају основне разлике између председничких и парламентарних система је рећи да док парламентаризам саопштава поруку флексибилности политичког процеса, президенцијализам шаље поруку ригидности. Присталица президенцијализма може одговорити да ригидност представља предност јер је брана против неизвјесности и нестабилности која карактерише парламентарну политику. Парламентарна егzekутива, без обзира на сво мноштво актера – странака, лидера, угледних чланова парламента – може у било ком тренутку између два избора усвојити промјене, прилагодити се околностима и коначно „уклонити” премијера и изабрати новог. Председник се може показати као непредвидљив и често слабији од премијера. Овај последњи увијек може покушати да ојача свој положај и легитимност гласањем о повјерењу или тако што ће изазвати распуштањем парламента и нове изборе. Коначно, премијер се може промијенити а да се тиме нужно не изазове криза.

Ако се снажна предсједничка власт сматра проблемом прије него рјешењем, тада рјешење обухвата ограничења предсједникове власти. Х. Кантор у свом раду даје читав преглед покушаја у Латинској Америци да се ограничи предсједници, посебно могућност поновног избора или непосредно новог мандата. Међутим, бројна ограничења могу предсједника учинити неефективним, церемонијалним предсједником и тако се поново јавља опасност блокаде. Ограничења надаље одузимају једну од предности президенцијализма, тј. демократски квалитет непосредних избора. Друго рјешење састоји се у избору колегијалне или плуралне егзекутиве, по угледу на Уругвај.³⁵ Овај покрет изгледа да прави отклон од чистог президенцијализма и да се креће ка парламентарној егзекутиви, подређујући предсједника и министре гласању о повјерењу и захтијевајући колективно одлучивање предсједника и његовог кабинета. Међутим, све док егзекутиву чини једно лице и док су министри подређени предсједнику, а он задржава овлашћење да их именује и разрјешава, такве мјере тешко да могу бити дјелотворне. Пуни парламентаризам је риједак у том дијелу свијета, може се рећи да је непостојећи.

Други већи недостатак предсједничког система је његова временска ригидност. Већ је изнијето што о томе мисли Линц. На сличан начин Беџхот тврди да президенцијализму недостаје елемент „еластичности: све је ригидно, специфицирано, датумирано. Проблем бива тим наглашенији јер се предвиђа аутоматски „наследник“ за случај смрти или неспособности предсједника да врши своју функцију, потпредсједник који је селектиран унапријед и није нужно најпогоднија особа у новим околностима када долази до „наслеђа“, већ чак и у тренутку селекције пошто разни политички разлози – најмање битне предсједничке квалификације – утичу на селекцију потпредсједника.

³⁵ Упореди Carlos Santiago Nino, *‘Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional Reform in Latin America’*, University of Miami. Law Review, 44/1 (September 1989), pp. 129-64. У приближно 200 устава латиноамеричких држава постоје релевантне варијације и различити приступи парламентаризму унутар општег президенцијалног тренда. Уопштено речено, први уставни у том региону су усвајали систем САД са одређеним модификацијама усмјереним на давање предсједнику чак и више власти – дати предсједнику више власти и предвидјети мање парламентарне контроле, предвидјети дужи мандат предсједника, али уз забрану поновног избора. Касније, у различитим земљама и у различито вријеме, јавио се супротан покрет с циљем да се предсједникова власт умањи.

Основни методи за превазилажење ригидности јесу председничко овлашћење да распусти легислативу, као нпр. у Француској, или то и комплементарно овлашћење легислативе да „уклони” председника, како то предлаже Комитет за уставни систем. Оба се ова метода могу посматрати као средства за разрјешење егzekутивно-легислативне блокаде. У случају Француске рјешење значи оснажење председничке власти на рачун легислативе. Предлог Комитета за уставни систем је неутралан, јер акција било председника, било Конгреса доводи до нових избора. Посебни проблем „наслјеђа” у председничком систему се можда може превазићи уставним рјешењем из Француске: предсједавајући Сената врши власт председника до избора новог на општим изборима. Али и овај кратки интеррегнум може собом носити посебне недостатке.

Трећи недостатак председничког система, принцип „побједнику све”, тежи, да од демократске политике учини *zero-sum game*, са потпуним потенцијалом сукоба који таква игра наговјештава. На председничким изборима само један кандидат и једна странка побјеђују, док сви остали губе. Штовише, концентрација власти у председничковим рукама овога не стимулише да формира коалиције или закључи какве друге аранжмане са опозицијом, а што се може показати потребним ради рјешавања проблема подјела. Принцип „побједнику све” посебно у једној држави која је подијељена и поларизована, може довести до веће подијељености и поларизације. Одређено побољшање може представљати двокружни систем или алтернативни изборни систем као у Сри Ланки.³⁶ Та правила обезбјеђују да ће председник имати легитимитет који пружа већина, а истовремено обезбјеђују главним кандидатима да буду привлачни мањинама. С друге стране, принцип „све побједнику” просто се трансформише у принцип „све већинском побједнику”, док и даље поларизација остаје као потенцијална опасност, посебно у мање или више подијељеном друштву. Нигеријски систем избора председника, предвиђа интересантно рјешење за ублажавање принципа „побједнику све”. За избор председника потребна је већина укупних гласова плус 25% подршке у 2/3 држава. Овај други захтјев за кандидата представља добар разлог да своју кампању широко заснује и, надати се, влада на *similarly inclusive manner*

³⁶ Види Donald L. Horowitz, *Comparing Democratic Systems*, Journal of Democracy, 1/ 4 (Fall 1990), стр. 73-9.

након избора. Но и овдје постоје недостаци: кандидат који је побједник можда има само слабу подршку, или није у стању, као ни остали кандидати, да постигне оба захтјева, већину и подршку у 2/3 држава; оно што је значајније је да је изабрани предсједник нужно члан једне посебне групе. Једно те исто лице не може бити коалиција; за постојање коалиције потребна је колегијална, плурална егзекутива. Овим се враћамо на рјешења уругвајске или швајцарске плуралне егзекутиве. Вриједно је напоменути да је колегијална природа швајцарске седмочлане егзекутиве била успјешна у широком представљању не само политичких странака већ и различитих вјерских, језичких и регионалних група у Швајцарској.

Г. Малер³⁷ у карактеристично насловљеном поглављу износи мисао да је вестминстерски модел, „мајка парламената”, његова еволуција, институције и политички процес довољно проучен, али оно што недостаје је систематска обрада адаптације вестминстерског модела и како се он развио у другачијим легислативним оквирима. Како су бивше колоније стицале независност, развијала су се два интересантна феномена. Први је настанак Комонвелта као јединствене врсте политичке асоцијације. Други је да су се нови парламенти у земљама Комонвелта суочили са својим сопственим проблемима и у многим случајевима су пронашли своја сопствена рјешења. У неким случајевима парламентарне институције и обрасци понашања су били веома слични онима који су се развили у Вестминстеру, а у другим случајевима развиле су се потпуно нове институције и обрасци понашања. Претпоставка да ће вестминстерски модел за рјеђавање проблема бити и нормативни приступ је лако разумљив. Међутим, без обзира на постојање основног вестминстерског модела не значи да ће политичке институције, праксе и понашања развијене у Британији на одговарајући начин представљати и најбоље политичке институције, праксе и понашања у легислативном оквиру друге земље.

У закључку Малер истиче да земље Комонвелта не треба да избјегавају вестминстерски модел када стварају своје легислативне структуре. Ипак, иако се тако вјерује, легислативе земаља Комонвелта не представљају дупликате на можда мањој скали вестмин-

³⁷ Gregory S. Mahler, *The „Westminster Model” Away from Westminster: Is It Always the Most Appropriate Model?*, у knjizi *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*. Contributors: Abdo I. Baaklini – editor, Helen Desfosses – editor, Armonk, NY., стр. 33-51, 1997.

стерске легислативе. Веома велике и уистину значајне варијације могу се пронаћи у земљама Комонвелта, у институцијама које су те земље усвојиле као своје сопствене и начинима на који су се оне развиле. Управо се ове варијације могу сматрати „добрим знаком”.

Већ је истакнуто да су током последња два вијека нове државе или наново демократизоване државе испитивале два прототипа, амерички и британски. Неке су усвајале један, друге други систем у некој варијанти, док се током посебно двије посљедње деценије јављају покушаји усвајања хибридних структура са надом да ће се комбинацијом најбољих особина два основна модела постићи жељени резултати.

Упркос привлачности предсједничког система по моделу САД и његовом утицају, постоји, упозорава Сандквист³⁸, с изузетком САД, мало доказа који упућују да усвајање предсједничког система има за исход стабилну и трајну демократију. У скоро свакој држави Латинске Америке и Африке у којој је усвојен овај систем дошло је до његове дегенерације и, прије или касније, до диктатуре. Према неким студијама³⁹ земље које усвајају парламентарни систем биљеже упадљиво супериорнији резултат у одржању стабилне демократије него што је случај са земљама са предсједничким системом.

*

Полупредсједнички систем постаје све *популарнији облик уставне власти*.⁴⁰ Овакав систем се може наћи у западној Европи – у Аустрији, Финској, Француској, Исланду, Ирској, Португалији; у централној и источној Европи – у Бугарској, Литванији, Пољској, Румунији, Русији, Украјини; у Азији – у Монголији, Јужној Кореји, Сри Ланки; и на другим мјестима – у Гвајани, Хаитију, Анголи, Намибији.

³⁸ James L. Sundquist, *The U. S. Presidential System as a Model for the World*, у књизи *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*. Contributors: Abdo I. Baaklini – editor, Helen Desfosses – editor, Armonk, NY., стр. 52-72, 1997.

³⁹ Види нпр. Alfred Stepan and Cindy Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism vs. Presidentialism*, *World Politics* 46, стр. 1-22, October, 1993.

⁴⁰ *Semi-Presidentialism in Europe*, Robert Elgie, ed., Oxford University, 1999, стр. v.

Као контраст полупрезиденцијализму, предсједник у предсједничком систему нема овлашћење да распусти парламент и распише нове изборе. Полупрезиденцијализам, који се такође описује као 'дуално-егzekутивни' и 'полупредсједнички' представља по многим особинама хибридни облик президенцијализма и парламентаризма. Генерално речено, полупрезиденцијални системи имају предсједника као шефа државе кога бира народ, непосредно и посредно бираног премијера, који мора да има подршку парламента. Као и у парламентаризму премијер врши значајну власт, али значајну власт има и предсједник. На пријер, уз сагласност премијера предсједник, типично, има овлашћење да распусти парламент. Поред тога, као и у случају предсједника у предсједничком систему, предсједник у систему полупрезиденцијализма има право вета у погледу аката парламента и да захтијева поновни претрес. Штовише, иако је доношење закона примарна функција парламента, неке су легислативне функције дате предсједнику. У погледу састава владе овај систем је сличан предсједничком у том смислу што чланови владе, с изузетком премијера, типично не 'долазе' из парламента.

По дефиницији све ове државе посједују сличан корпус основних уставних карактеристика, наиме непосредан избор предсједника на временски одређени мандат и премијера који је одговоран парламенту. Ипак, оно што треба приметијети у вези са овим државама је да политичка власт знатно варира, тако да је, нпр. у Француској, предсједник обично најзначајнији политички актер, док у другом, нпр. Финској, постоји извјесна равнотежа, у трећим, нпр. Украјини, парламент и предсједник дијеле власт, док у четвртим, нпр. Аустрији, Исланду, Ирској, предсједник је обична фигура, а премијер доминира процесом одлучивања. Политика полупрезиденцијализма је толико различита да су неки писци одбацили овај концепт.

У популарном контексту термин „полупредсједнички режим” по први пут употребио је новинар и оснивач часописа *Le Monde*, Ибер Бев-Мери 1959. год.⁴¹ У то вријеме је, међутим, значење термина било неодређено и недефинисано. У академском контексту концепт полу-президенцијализма је први разрадио М. Диверже у 11. издању своје књиге о политичким институцијама и уставном

⁴¹ То наводи сам М. Диверже. Види М. Duverger 'Régime semi-présidentiel', u Olivier Duhamel and Yves Mény (eds.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, стр. 901-4.

праву.⁴² Диверже се овој теми враћао неколико пута, а најпотпуније је обрадио 1978. год.⁴³ И док се у Француској термин редовно користио од седамдесетих година прошлог вијека, у другим земљама је прошло нешто времена прије него су се аутори почели бавити овим концептом.⁴⁴

Концепт је временом, од своје прве формулације, еволуирао, али и даље изазива извјесну забуну, како у погледу саме дефиниције тако и у погледу држава које би се могле класификовати као полупредсједничке. Ова конфузија је једним дијелом проузрокована развитком концепта код Дивержеа, а другим дијелом начином на који су други аутори схватили концепт.

У првој дефиницији концепта из 1970. год. Диверже истиче да полупредсједнички режим карактерише чињеница да се шеф државе непосредно бира на општим изборима и да посједује извјесна овлашћења која превазилазе овлашћења шефа државе у нормалним парламентарним режимима. Међутим, влада се и даље састоји од кабинета, премијера и министара, којој се може у парламенту изгласати неповјерење.⁴⁵ У то вријеме по листи самог аутора у полупредсједничке државе спадају Аустрија, Финска, Француска, а Ирска је као четврта додата у 12. издању књиге. Године 1974. Диверже⁴⁶ донекле мијења дефиницију и истиче да овај режим посједује сљедеће три карактеристике: (1) предсједник се бира на општим изборима; (2) насупрот њему се налази премијер и министри који могу вршити власт само ако имају повјерење парламента; (3) предсједник може распустити парламент. Истовремено Диверже ревидира листу држава које се могу класификовати

⁴² Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11th edn., Paris, Presses Universitaires de France, 1970.

⁴³ M. Duverger, *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978.

⁴⁴ На енглеском језику се тек 1980. год. појавио чланак који је написао сам Диверже. Године 1983. одржана је међународна конференција о полупрезидентцијализму са прилозима из Португалије и Финске. На шпанском језику се појавила једна већа студија 1984. год., а раних деведесетих година у Њемачкој расте интересовање за овај концепт. Крајем деведесетих година концепт је широко распрострањен и у уџбеницима се обично налази одјељак о полупредсједничком облику. Године 1997. Дивержеов чланак из 1980. год. (*A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research*, 1980, 8: 165-87) изабран је као најутицајнији рад публикован у првих 25 година излажења часописа *European Journal of Political Research*.

⁴⁵ M. Duverger, *Institutiones...*, стр. 277.

⁴⁶ M. Duverger, *La Monarchie républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974, стр. 122.

као полупредсједничке и у њу уврштава Исланд, а истовремено изражава сумњу да ли се Ирска може класификовати као земља са оваквим режимом. Све то указује на извјесну забуну код самог Дивержеа у погледу самог концепта. У ствари, Диверже је тек 1978. год. дао своју коначну дефиницију полупредсједничког режима. Политички режим се може сматрати полупредсједничким ако устав који га је установио комбинује сљедеће елементе: (1) предсједник се бира на општим изборима; (2) он посједује веома значајна овлашћења; (3) насупротив њему се налазе премијер и министри који врше егзекутивну и управљачку власт само ако им се парламент не супротставља.⁴⁷ Од тада Диверже је био веома досљедан како у погледу дефиниције тако и у погледу листе држава, додајући осамдесетих година на листу Португалију, а 1992. год. Пољску и Румунију.⁴⁸

Други аутори су током времена развили различите дефиниције полупрезиденцијализма. Тако нпр. О'Неил⁴⁹ као полупредсједничке системе карактерише оне егзекутивне системе у којима је: (1) егзекутивна власт подијељена између премијера, као шефа владе, и предсједника, као шефа државе; (2) значајна власт лоцирана код предсједника. То за овог аутора значи да државе са непосредно бираним, али slabим предсједником, нпр. Аустрију, Исланд, Ирску, не треба класификовати као полупредсједничке. С друге стране, државе са посредно бираним, али јаким предсједником, нпр. Албанија, или ранија Чехословачка, треба да буду класификоване као полупредсједничке. На сличан начин Сартори⁵⁰ сматра да је један систем полупредсједнички ако пет услова истовремено постоји. Међу тим условима су: предсједник мора бити непосредно биран, премијер мора зависити од парламента, предсједник мора да дијели егзекутивну власт са премијером. То значи да се, према Сарторију, листа полупредсједничких држава састоји од Финске, Фран-

⁴⁷ M. Duverger, 'A New Political System Model ...', стр. 166.

⁴⁸ M. Duverger, 'Régime semi-présidentiel', у Olivier Duhamel and Yves Mény (eds.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, стр. 901-904.

⁴⁹ Patrick O'Neill, 'Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective', *Journal of Communist Studies*, 9, 1993, (3): 177-201.

⁵⁰ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edn., London, Macmillan, 1997, стр. 130-131.

цуске и, можда, Сри Ланке. Х. Линц⁵¹ пак сматра да су полупредсједнички они системи који имају предсједнике који су бирани посредно или непосредно од стране народа, а не именовани од стране парламента и премијера коме је потребно повјерење парламента. То за њега значи да су Финска, Француска и Португалија прави и примарни примјери полупредсједничких држава.

Очигледно је, дакле, да и даље постоји у извјесном степену одређена збрка у погледу концепта полупрезиденцијализма.

Како год се дефинише, полупредсједнички систем увијек је био изложен критици. Тако нпр. француски академик Жорж Ведел је у часопису *Le Monde*, (19-20 фебруар, 1979) истакао да је у најбољем смислу полупредсједнички режим само згодан назив за непрекинут низ супротних политичких пракси тијесно повезаних са политичким промјенама.⁵² Шугарт и Кари⁵³ сматрају да је концепт обмањујући и умјесто њега предлажу *premier-presidentialism*. Сам Диверже је увијек био свјестан ових критика, често их је одбацивао, посебно оне које су долазиле од француских колега.

У критикама се прво полази од самог термина. Тако нпр. Линц и Степан и Сулеиман⁵⁴ прихватају термин полупрезиденцијализам, али га сматрају синонимом са термином „полупарламентарни”. Термин полупредсједнички је, сматрају, потенцијално збунујући јер се може замијенити другим термином који је једнако валидан. Диверже сматра да је термин најпримјеренији и наводи да постоји важна разлика између термина полупредсједнички и полупарламентарни. По његовом мишљењу разлика се налази у суштинској разлици између предсједничког и парламентарног режима. У првом постоје два извора народног легитимитета (избори за

⁵¹ Juan J. Linz, (1994), *‘Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?’*, у Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, стр. 48.

⁵² Наведено према Robert Elgie, *op. cit.* стр. 4.

⁵³ Matthew S. Shugart, and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, стр. 230.

⁵⁴ J. Linz, *op. ult. cit.*; *‘Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-Communist Europe’*, у Ray Taras (ed.), *Postcommunist Presidents* (Cambridge: Cambridge University Press), 1997. Alfred Stepan and Ezra N. Suleiman, *‘The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil’*, у H. E. Chehabi and Alfred Stepan (eds.), *Politics, Society, and Democracy: Comparative Studies*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1995, 394;

предсједника и избори за парламент), а у другом само један (избори за парламент). У мјери у којој у полупредсједничким системима постоје два извора легитимитета, тада је потпуно примјерено те режиме називати полупредсједничким.⁵⁵

Шугарт и Кари⁵⁶ упућују другу врсту примједбе у погледу терминологије. За њих је овај термин збуњујући јер префикс „полу” имплицира да се полупредсједнички режими налазе на пола пута у неком континууму који иде од предсједничког ка парламентарном, па стога они преферирају термин *premier-presidentialism*, који не имплицира средишњу ситуацију. Сартори, пак, сматра да термин полупредсједнички систем не имплицира да се такви системи налазе на пола пута у предсједничкопарламентарном континууму. А. Лајпхарт⁵⁷ наводи да Дивержеов концепт полупрезиденцијализма има више аспеката и да не означава никакву полудистанцу између президенцијализма и парламентаризма.

Друга врста критике која се упућује овом концепту је да полупредсједнички режим представља мјешовиту врсту режима, који као такав не чини чисту врсту режима као што су предсједнички и парламентарни. Мјешовити режими *комбинују елементе позајмљене из предсједничких и парламентарних режима, што у погледу начина на који функционишу каткада изазива проблем њихове кохерентности*.⁵⁸ Има аутора који сматрају да полупредсједнички системи функционишу или као предсједнички или као парламентарни режими.⁵⁹ У већ поменутом чланку Ведел тврди да полупредсједничка Пета француска република не представља синтезу предсједничког и парламентарног система већ се наизмјенично креће између два система.

За сву ову збрку дјелимично је крив сам Диверже. У наведеном раду из 1980. год. он каже да је полупредсједнички систем „посредник” између предсједничког и парламентарног система, па чак 1991. год.⁶⁰ истиче да је овај режим дјелимично президенци-

⁵⁵ M. Duverger, *Les Régimes semi-présidentiels*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

⁵⁶ *цит.*, стр. 23.

⁵⁷ A. Lijphart, 'Trichotomy or Dichotomy?', *European Journal of Political Research*, 1997, стр. 126.

⁵⁸ Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 14th edn., Paris, Masson/Armand Colin, 1995, стр. 153.

⁵⁹ Gérard Conac, 'Le Présidentialisme', u Olivier Duhamel and Yves Mény (eds.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, стр. 817.

⁶⁰ M. Duverger, *Les Constitutions de la France*, 12th edn., Paris, Presses Universitaires de France, 1991, стр. 109.

јални, а дјелимично парламентарни. Касније пише да се у Француској термин бојкотује и да правници поштују само двије свете краве, да одржавају фетишистички култ дуалистичке визије – парламентарни и предсједнички систем.

Нема разлога да се полупредсједнички систем сматра мјешовитим режимом. Он представља посебан и различит облик, који, како истиче Паскино⁶¹, посједује сопствене институционалне особине; оно што је потребно за конструисање полупредсједничких система је експлицитан, сврсисходан и добро промишљен акт институционалног и конституционалног инжињерства. То даље значи, истиче Паскино, да предсједнички системи не могу просто „потонути” у полу-предсједнички систем, а ни парламентарни систем не може просто „скочити” у предсједнички систем. Као такви полупредсједнички систем се не креће наизмјенично између парламентарног и предсједничког система, већ напротив полупрезиденцијалне државе исказују једноставно различите облике политичке праксе унутар неке основне уставне структуре и у том смислу представљају једну врсту режима. У том смислу су ови режими исто толико „чисти” као и друга два, који такође исказују различите облике политичке праксе у различитим временима.

Први елемент Дивержеове дефиниције, да се предсједник бира на општим изборима, неки аутори сматрају проблематичним, јер неке државе које он класификује као полупредсједничке не задовољавају овај критеријум. Диверже ове критике сматра ирелевантним.

Критика се односи и на други елемент, наиме да предсједник има знатна овлашћења. Таква формулација навела је поједине ауторе да устврде или да је концепт полупрезиденцијализма некохерентан и да га стога треба у потпуности одбацити, или да је концепт кохерентан, али да треба ревидирати листу полупредсједничких држава.

Диверже је увијек брзо одговарао на примједбе. Његова стандардна одбрана састоји се у томе да укаже да различите политичке праксе постоје у неспорним случајевима у погледу врсте режима. На примјер, у наведеном раду из 1978. године Диверже износи да, упркос чињеници да њемачки и италијански системи функционишу „тако различито”, свако их класификује у исту категорију, у парламентарни режим. Године 1991. Диверже⁶² је устврдио да су

⁶¹ Gianfranco Pasquino, *Mandato popolare e governo*, Bologna, 1995, стр. 129.

⁶² M. Duverger, *Les Constitutions de la France*, 12th ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1991, стр. 113.

парламентарни режими исто тако разнолики као и полу-предсједнички, а 1992. год. је, упоређујући њемачки и италијански систем, устврдио да парламентарни режими демонстрирају исто толико хетерогености као и полупредсједнички.⁶³ Чињеница да су политичке праксе шест западноевропских држава са полупредсједничким режимима различите, не значи, за Дивержеа, да је концепт полу-президентијализма поткопан, већ да се просто ради о рефлексу чињенице да државе са истом основном уставном структуром могу да функционишу на различите начине.

Са овим се можемо сложити. Тачно је да заиста постоји разноликост међу парламентарним режимима као међу полупредсједничким, као и да постоји разноликост међу предсједничким системима.

Мада по дефиницији полупредсједнички режими функционишу у оквиру истих основних процедура, уставна овлашћења предсједника, премијера и парламента су различита. Према Дивержеу,⁶⁴ варијације у погледу уставних овлашћења могу се свести на три опште врсте ситуација. Прва врста постоји када је предсједник „controlling force”. У тој ситуацији он дјела само као чувар устава и може имати право, на примјер, да подноси законе уставном суду на оцјену и да предлаже уставни референдум. Друга врста представља прелазну ситуацију у којој предсједник има контролна овлашћења, а такође и право разрешења премијера. Трећа врста постоји када је предсједник „governing force”. У тој ситуацији предсједник има удјела у управљању државом, у сарадњи са премијером и кабинетом.

Мада Диверже прави разлику између три врсте уставних ситуација, он се труди да нагласи да се уставна правила и политичка пракса увијек не поклапају. У неким случајевима предсједници на изглед врше контролу у ствари са „governing force” и обратно. Нетачно би било из овога извући закључак да Диверже сматра да су уставна овлашћења ирелевантна за праксу полупредсједничких система. Он, наиме, јасно истиче да устав игра одређену улогу у примјени овлашћења предсједника, али ипак наглашава да су уставни фактори секундарни у поређењу са другим параметрима.⁶⁵

⁶³ M. Duverger, *Les Constitutions de la France...* стр. 902.

⁶⁴ M. Duverger, *A New Political System Model...* стр. 177.

⁶⁵ *Ibid.*, стр. 179.

Потребно је стога, у циљу разумијевања полупредсједничких система испитати зашто такви режими функционишу различито, као што је потребно испитати уставна овлашћења предсједника, премијера и парламената. Нужно је утврдити да ли предсједник може разријешити премијера, распустити парламент, именовати министре, вршити ванредна овлашћења, итд. Колективно ова овлашћења указују на *de jure* равнотежу између различитих политичких актера и обично указују на *de facto* односе међу њима.

*

Најзначајније питање које се поставља пред земљама у транзицији⁶⁶ јесте који од ових модела изабрати. Укратко ћемо указати како је избор учињен у три државе: Шпанији, Аргентини и Пољској.

Шпанија је била прва земља тзв. ‘трећег таласа’⁶⁷ демократске транзиције која је усвојила парламентарни систем.⁶⁸ Након скоро

⁶⁶ ‘Демократска транзиција’ сматра се довршеном када постоје сљедећи услови: (I) широка сагласност о политичким процедурама што је довољно да се произведе изабрана власт; (II) влада која је дошла на власт као директан резултат слободног народног гласања; (III) изабрана власт има *de facto* ауторитет да генерише нове политике; (IV) егзекутива, легислатива и судска власт су *de jure* независне од других државних институција. Види Juan J. Linz & Alfred Stephan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (1996). Демократски режим се, наводе Линц и Валенцуела, *цит.*, може сматрати ‘консолидованим’ када: (I) ни један значајан актер у друштву не троши знатна средства покушавајући да створи недемократски режим, нити прибјегава насиљу или страном интервенцији ради сецесије; (II) снажна већина јавног мњења вјерује да је демократија најпримјеренији облик политичке власти, а само малобројна и изолована мањина сматра супротно. Линц и Степан, *цит.*, идентификују пет других атрибута: (I) постојање окружења које придоноси развоју слободног и динамичног цивилног друштва; (II) постојање релативно аутономног и цијењеног политичког друштва; (III) дубоко поштовање владавине права; (IV) постојање употребљиве државне бирократије; (V) постојање институционализованог економског друштва (тј. тржишне привреде коју модификује одговорна влада путем регулативе и интервенције).

⁶⁷ Види Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, 1991. Према овом аутору први талас демократизације је отпочео 1820. год. и наставио се до 1926. год. и у том раздобљу настало је 29 демократија. ‘Супротни’ талас је смањио број демократија у свијету за 12 до 1942. год. Други талас трајао је од 1945. до 1962. год. и у том периоду се демократизовало 36 земаља. Овоме је слиједио поновни ‘супротни’ талас од 1960. до 1975. год. и број демократија је редуциран на 30. У трећем таласу, према његовом рачунању, неких 30 земаља је прешло на демократски режим између 1974. и 1992. год.

четрдесетогодишње диктатуре под Франком, ова земља је половином седамдесетих година прошлог вијека започела процес транзиције који многи аутори сматрају парадигматским примјером ненасилне, 'уговорне' транзиције (*pacted transition*). Први значајнији законодавни акт транзиције био је доношење Закона о политичкој реформи. Доношење овог закона је омогућило одржавање првих слободних избора јуна 1977. год. Резултати избора су показали да је земља дубоко подијељена. Чињеница да ниједна странка није имала већину мандата довела је до формирања коалиција, што и јесте конститутивна карактеристика парламентарних система. Током сљедеће три године коалиција је обезбиједила јединствену и ефективну власт што је од највећег значаја у првим годинама транзиције. Суарез као премијер, иако је имао снажну подршку народа, никада није ни покушао да заузме независни или антагонистички став према парламенту. То је и разумљиво јер у парламентарном систему премијеру је потребна подршка парламента ако жели да настави са вршењем своје функције. Да је Шпанија изабрала предсједнички или полупредсједнички систем, поставља се питање да ли би се постигли исти резултати? Одговор је да вјероватно не би.⁶⁹ Аутори наводе да је компаративна предност парламентаризма у контексту транзиције управо његова способност да произведе флуидне промјене власти или лидерства, када јавна подршка падне на низак ниво или у вријеме кризе. Када је 1981. год. Суарез дискредитован као премијер, био је присиљен да напусти положај, али је парламентарна коалиција остала и нови премијер је изабран на прилично једноставан начин. Флуидност ове промјене се показала од критичног значаја јер се поклопила са коначним покушајем старог ауторитарног режима који је покушао неуспјешан *coup d'état*. Други примјер парламентарне флексибилности догодио се сљедеће године. Нови премијер Калво Сотело није био у стању да одржи коалицију и одлучио је да распусти Цортес и сазове нове изборе. То је омогућило Гонзалесу и његовој странци да освоје власт и владају Шпанијом сљедећих дванаест година. У оба случаја, дакле, флексибилност парла-

⁶⁸ Португалија и Грчка су започеле своју транзицију у отприлике исто вријеме као и Шпанија. Португалија је изабрала полупредсједнички систем, али су овлашћења предсједника уставно редуцирана и од 1900. год. Португалија у све већој мјери функционише као држава са парламентарним системом. Грчка је изабрала парламентарни модел.

⁶⁹ Види М. Freeman, *цит.*

ментаризма је омогућила благу транзицију, транзицију без изазивања кризе, чиме се обезбиједила подршка демократији у Шпанији. Питање које се поставља јесте да ли би се ова транзиција могла овако лако остварити да је Шпанија изабрала президенцијализам или полупрезиденцијализам? И опет аутори, након детаљне анализе, одговарају да не би. Вјероватно се успјех Шпаније не може сматрати искључиво резултатом избора модела, али је јасно да способност парламентаризма да промовише кооперативну и флексибилну власт представља *барем парцијално објашњење успјеха*.⁷⁰

Аргентина је била прва земља која је изабрала предсједнички модел у циклусу успјешних демократских транзиција које су се одиграле у Јужној Америци током осамдесетих година двадесетог вијека.⁷¹ Прије транзиције ова земља је била под седмогодишњом диктатуром војног режима. Први демократски избори одржани су 1983. год. и кандидат Радикалне странке Раул Алфонсин, изабран је за новог предсједника на фиксни период од шест година. Међутим, његова странка није успјела да освоји већину у оба дома парламента и тај се неуспјех поновио на сваким изборима за вријеме мандата предсједника. Оваква ситуација је навела предсједника да заобилази парламент, а парламент је генерално функционисао као опозиција, просто ради опонирања. Тако су изборни резултати, комбиновани са предсједничким системом, произвели класичну конфронтацију између легислативе и егзекутиве. Негативне посљедице се могу илустровати са некилико примјера: (I) план Алфонсинове администрације (тзв. *Austral Plan*) да се заустави огромна инфлација и омогући економска стабилизација смишљен је у тајности од стране групе технократа и наметнут земљи доношењем уредбе по нужди. Пропуштање сваке консултације са парламентом на крају је довело до напуштања плана, чиме је изазвана још тежа економска ситуација; (II) покушај да се суди члановима оружаних снага који су починили ратне злочине и злочине против хуманости искоришћен је од стране перо-

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Linz, *Presidentialism, cum*. Линц сматра да је амерички систем један од њених најопаснијих извозних артикала, посебно ка југу. Око тридесет земаља Латинске Америке усвојиле су амерички стил и све су оне, без изузетка, у неком тренутку прошле кроз „линцијански кошмар”, како је назива Акерман. То наводи на питање које поставља Сартори (Giovanni Sartori, *Neither Presidentialism nor Parliamentarianism*, in 1 *The Failure of Presidential Democracy* 3 (Juan J. Linz & Arturo Valenzuela eds., 1994) да ли је политички проблем президенцијализам по себи.

ниста, који су имали већину да се нанесе штета предсједнику, што је довело до промјене стратегије гоњења, а то је са своје стране нанијело штету многим жртвама војног режима; (III) предсједников мандат обиљежило је тринаест генералних штрајкова. Објашњење се углавном своди на чињеницу да је већина синдиката, удружена са перонистима, охрабрена да отежа положај предсједнику. Незадовољство синдиката је нанијело штету брзини и успјеху транзиције.⁷²

Пољска је била прва држава која је у циклусу транзиција земаља источне Европе усвојила полупредсједнички систем. Почетком 1989. год. режим генерала Јарузелског је пристао да на тзв. Округлом столу поведе разговоре о будућности демократије. Уопштено речено транзиција Пољске, а посебно процеси Округлог стола, представљају тзв. образац ‘уговорне’ транзиције’ (*pacted transition*). За нас овдје је најзначајније да су преговори на Округлом столу резултирали избором полупредсједничког система. Овлашћења дата предсједнику, по пакту, била су веома широка, мада формулисана доста неодређено. У његова овлашћења спадало је и ограничено овлашћење да отпусти премијера и, наизглед, неограничено овлашћење у спољној политици, одбрани и националној безбједности.⁷³ Као прво, као и остале посткомунистичке земље Пољска се нашла пред тзв. ‘проблемом симултаности’ (проблемом истовременог успостављања уставне демократије и тржишне привреде). Друго, након четрдесетогодишње једнопартијске владавине, развило се веома негативно схватање о ‘партијској политици’, а то је био фактор који је знатно успорио развитак политичког друштва. Треће, у транзицији Пољске недостајала је традиција правне државе. Први слободни предсједнички избори одржани су децембра 1990. год. и на њима је победио Лех Валенса. Октобра 1991. год. одржани су и избори за оба дома парламента. Резултати су били алармантни: (I) само је 43% електората изашло на гласање и (II) 29 странака је било представљено у доњем дому, а ни једна странка није добила више од 14% гласова. И мада је одмах би-

⁷² Manuel Jose Garcia-Mansilla, *Separation of Powers Crisis: The Case of Argentina*, Georgia Journal of International and Comparative Law, Spring 2004.

⁷³ Jon Elster, *Afterword*, in *Postcommunist Presidencies*, str. 229-30; Krzysztof Jasiewicz, Poland: *Walesa's Legacy to the Presidency*, in *Postcommunist Presidencies*, str. 133-48; Andrzej Rapaczynski, *Constitutional Politics in Poland: A Report on the Constitutional Committee of the Polish Parliament*, *Approaching Democracy: A New Legal Order for Eastern Europe*, University of Chicago Law Review, Spring, 1991.

ло јасно да стварање коалиције неће ићи лако, полупредсједнички систем је само погоршао ствари. Као прво, стварање коалиције је било изузетно тешко, јер су странке које су биле идентификоване са покретом Солидарност сматрале да су добиле предсједничке изборе па нијесу сматрале потребним стварање коалиције у парламенту. Друго, и много значајније, стварање коалиције је било спрјечено тзв. 'двоструко егзекутивном' природом полупредсједничког система, јер се захтијева да премијер истовремено обезбиједи подршку и предсједника и парламента. У парламенту који је био толико подијељен, задатак је био скоро неизводљив. Све то је имало за исход два кризна мјесеца, колико је требало да се створи коалиција и нова влада, а за само првих седам мјесеци промијењена су три премијера. Да би ствари биле још горе, предсједник и парламент су се убрзо нашли у класичном обрасцу егзекутивно-легислативне блокаде. У Пољској је сукоб био посебно наглашен због комбинације полупрезиденцијализма и изборних резултата, пошто ни предсједник ни премијер нијесу имали већину у парламенту. Већина аутора је мишљења да се ови негативни резултати не би појавили у парламентарном систему, или би били знатно ублажени.

Примјери ове три земље упућују на закључак да парламентаризам посједује већу способност да промовише кооперативну у флексибилну власт у поређењу са предсједничким или полупредсједничким системом. У том смислу, усудићемо се да устврдимо да је парламентаризам пожељнији облик за земље у транзицији.

*

Током неколико последњих година у Црној Гори су у неколико закона уређивани положај, овлашћења и надлежности тзв. регулаторних тијела. Како по нашем сазнању још нема радова који би на систематски начин обрадили статус ових тијела у државној организацији, покушаћемо да укратко укажемо на нека од најзначајнијих питања о којима се расправља прије свега у САД, гдје су се ова тијела и појавила по први пут.

У САД је истакнуто да је проблем рационалног доношења одлука у многим случајевима у толикој мјери увећан, а Конгрес је дужан да регулише различите активности без правилног разумијевања нијанси тих активности. Конгрес овоме приступа или тако што доноси веома уопштене законе или тако што ствара велике агенције у покушају да ријеша специфичне проблеме. Иронично је да је Конгрес ство-

рио бирократију која обухвата читав низ административних агенција у покушају да се одговори на неразумне одлуке које су произилазиле из веома апстрактних закона.⁷⁴ Друштвени захтјев за флексибилним правилима проистиче из сложености самог друштва, које захтијева једнако сложена правила за уређење различитих друштвених односа. Несумњиво је да настају ситуације које намећу индивидуалан приступ, а законско право и остала регулатива често нијесу у стању да на адекватан начин разријеше ситуације на основу правила која су недовољно техничка. С друге стране, сматрало се да административне агенције представљају механизам помоћу кога Конгрес може да ријешити ова специфична питања на разуман начин, а да истовремено не ствара високо техничко законодавство. Дакле, све већа сложеност вођења јавне политике захтијевала је да се легислативна овлашћења делегирају на агенције. Оправдање за ово делегирање налази се у неспособности Конгреса да се бави техничким питањима на ефикасан и ефективан начин. Поред тога, истиче се⁷⁵, Конгрес има само ограничене ресурсе и често није у стању да артикулише стандарде за рјешење специфичних проблема. Један од коментатора наглашава да сам устав захтијева административну бирократију.⁷⁶

⁷⁴ Види L. Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action*, 37-40 (1978) („Gdje nije potrebna samo tehnička vještina nego i kontinuelno rasuđivanje legislativa je bespomoćna”; K. Davis, *Administrative Law Treatise*, 2d ed. 1978, примјећује да се због комплексности специфичних проблема политичке одлуке морају donositi на основу анализе случај по случај; У случају *Federal Trade Comm'n v. Ruberoid Co.* (1952) судија Џексон је у одвојеном мишљењу истакао „Пораст административних тијела је највјероватније најзначајнији правни тренд ... Она су постала истинска четврта грана власти, што је унијело неред у наше теорије о три власти...”.

⁷⁵ Peter Marra, *Have Administrative agencies Abandoned Reasonability?*, Seton Hall Constitutional Law Journal, Spring 1996.

⁷⁶ Brian Cook, *The Representative Function of Bureaucracy; Public Administration in Constitutive Perspective*, 23 Administration and Society 4, 107 (1992): „Многи рутински послови не представљају ни право нити овлашћење и изгледа су увијек били изворни домен бирократије, пружајући извор легитимности независно од делегирања...” Овај аутор, цитирајући J. A. Rohra, *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*, 1986, истиче да се може показати да бирократија „испуњава намјеру устава у погледу подјеле власти”. Правећи разлику између државних власти, у складу са њиховим различитим циљевима и приоритетима, а имајући у виду предсједника, Кук закључује да је највиши приоритет овога очување нације и да он не може да посвети пуну пажњу „устаљеној примјени права”. Институција која је најбоље опремљена да пружи врховни приоритет, па чак и ексклузивни нагласак на устаљену примјену права, јесте бирократија због своје стабилности и сталности.

Административне агенције у САД постојале су од самог почетка организовања државе, од 1789. године, али је тек од тридесетих година прошлог вијека, од Рузвелтове политике Њу Дила, број ових агенција почео нагло да се увећава до данашњег нивоа. Дужности агенција су се увећавале и мијењале од чисто регулаторне функције до адјудикативне, да би данас агенције вршиле комбиновано регулаторно-адјудикативну и квазилегислативну функцију. У стварности данашње агенције су „*individual mini-governments*” које врше егzekутивну, легислативну и адјудикативну функцију.⁷⁷ Године 1946. Конгрес је нерадо прихватио да ће због вјероватноће све веће сложености јавне политике бити потребно делегирати легислативну функцију административним агенцијама. Истовремено, међутим, Конгрес није био вољан да се у потпуности одрекне својих овлашћења и одлучио је да третира агенције као „екстензије” Конгреса у вршењу легислативне власти, па је створио законски оквир за свеобухватно регулисање агенција, дјелимично и зато да на сталној основи врши надзор над њима. Ови циљеви су примарно уређени посебним законом – *Administrative Procedure and Legislative Reorganization Acts Of 1946* – који је касније послужио као основ даљег ширења улоге Конгреса у федералну администрацију. Овај је развитак био намјеран и био је заснован на колективној свијести Конгреса да је настанак административне државе пореметио његово институционално мјесто у уставној шеми. Дебате које су се водиле, а воде се и данас, често задиру у саму срж америчког демократског конституционализма. Законски оквир из 1946. год. не види легислативу и агенције као одвојене, већ као сједињене. Агенције су „екстензије легислативе” које Конгрес оснива, финансира и одређује им надлежности, врши надзор над њима

⁷⁷ Peter Marra, *on. цум.* Види и F. Riggs, *Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices*, *International Political Science Review*, 9, стр. 247-278, 1988, који сматра да је оно што он назива парауставним институцијама допринијело стабилности и одрживости presidencyализма у САД. У једном другом раду Ригс (*Fragility of the Third World's Regimes*, *International Social Science Journal* 136, стр. 199-243, 1988) прави тазлику између мандаринске и функционерске бирократије, а те разлике са своје стране утичу на количину власти коју бирократија врши као и на квалитет јавне администрације. Уставни режими захтијевају да изабрани представнички органи посједују стварну власт, као и да ови органи буду у стању да одрже контролу над бирократијом. За овог аутора значајна предност парламентаризма јесте што он омогућава ефективнију и снажнију контролу над снажном – мандаринском – бирократијом.

и усмјерава их у раду. Не ради се о егзекутиви, него о тзв. „*legislative-centered public administration*” како је теоријски назива Д. Х. Розенблум.⁷⁸ Критичари Конгреса сматрају да његово учешће у савезној администрацији представља кршење принципа подјеле власти. Администрација је дефинисана као домен менаџмента, а не права, и која на најбољи начин остварује начела ефикасности, ефективности и економичности. Због свог хармоничног уклапања као екстензија легислативе у циљу стварања „допунског” законодавства путем доношења правила као и због функције „уношења реда” (адјудикативна функција), истицало се да агенције у вршењу својих легислативних функција треба да усвоје легислативне вриједности представљања, партиципације и отворености. С обзиром на нагласак на политички неутралну техничку експертизу нових агенција, подвлачило се да је традиционална јавна администрација у ствари супротстављена овим вриједностима.

Административне агенције које је Конгрес створио, „четврта грана власти”⁷⁹, налази се под истим уставним ограничењима као и остале три власти. И мада су творци Устава САД покушали да одвоје три власти, агенције су се развиле „*mini-governments*” које у себи уједињују овлашћења све три власти, па се поставља питање како је ова наизглед неуставна комбинација дозвољена. Они аутори који сматрају да се треба држати строге подјеле власти закључују да је делегирање овлашћења административним агенцијама у потпу-

⁷⁸ David H. Rosenbloom, *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*, University of Alabama, 2000, стр. xi.

⁷⁹ Harold I. Abramson, *A Fifth Branch of Government: The private Regulators and their Constitutionality*, Hastings Constitutional Law Quarterly, Winter, 1999, говори о „петој грани власти”, приватним агенцијама које, као и јавне агенције, стварају и примјењују право. Неке од ових агенција су формално „*governmental deputies*”, друге су аутономне, али имају формалне везе са државом, а треће немају никаквих веза са државом. У овом раду аутор не расправља о приватизацији специфичних државних услуга (нпр. одвоз смећа), него о уставности приватизације суштинских државних одговорности, тј. доношењу закона у материјалном смислу и рјешавању спорова. За овог аутора „суштинска” државна овлашћења су она која Устав САД изричито даје јавној власти. Види и Hanslowe, *Regulation By Visible Public and Invisible Private Government*, 40, Tex. L. Rev., 1961, стр. 88, 92 („суштински елеменат државне власти је право принуде... типично помоћу обичаја, декрета, правила и закона”); Lawrence, *Private Exercise of Government Power*, 61 Ind. L. J., 1986, стр. 647-648; Rudolph & Rudolph, *The Limits of Judicial Review in Constitutional Adjudication*, 63 Neb. L. Rev., 1983, стр. 84-89.

ности неуставно. Други пак сматрају да нејасност устава у погледу подјеле власти омогућава да се истакне разуман аргумент да устав не забрањује мијешање грана власти у једном тијелу, али захтијева одвојеност у мјери у којој је то могуће. Амерички судови су у више наврата одлучивали о уставности административних агенција.⁸⁰ У прошлости су судови били неконзистентни у схватању доктрине о подјели власти, колебајући се између строге примјене доктрине и „практичног” гледишта, чиме су судови исказали тешкоћу приликом тумачења природе и посљедица уставних ограничења у вези са интеракцијама три власти. Флексибилност Врховног суда у тумачењу уставне доктрине најбоље се може и видјети у његовој „*administrative law jurisprudence*”.⁸¹ Према схватању садашњег Врховног суда доктрина о подјели власти као препреке за делегирање овлашћења административним агенцијама је непостојећа. Како је својевремено истакао судија Даглас, Конгрес врши примарну легислативну функцију, а административне агенције секундарну.

Независност административних агенција непосредно произилази из одлуке *Humphrey's Executor v. United States* (1935). Наиме, смјена члана Савезне трговинске комисије од стране предсједника Рузвелта, с образложењем да се послови и задаци Комисије „могу ефективно вршити само од стране персонала мог сопственог избора”, на суду је оцијењена као незаконита јер се предсједничково право да смијени члана Комисије односи само на „уобичајене департамане егзекутиве”, а не и на чланове регулаторне комисије. Указујући на легислативну и судску функцију, судија Сатерланд, који је био судија извјестилац у горњем случају, устврдио је да је „слобода од предсједничке контроле” од виталног значаја за успјешно вршење послова, додавши: „Право Конгреса да створи квазилегислативне или квазисудске агенције и да од њих захтијева да поступају независно од егзекутивне контроле не може бити доведено у питање...” Независност административне агенције се управо чува мандатом. У случају *Wiener v. United States* (1958) реafirмисан

⁸⁰ Види Peter Strauss, *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*, Columbia Law Review, April, 1984; Frederick Anderson, *Revisiting the Constitutional Status of Administrative Agencies*, American University Law Review, Winter, 1987; T. H. Hammond and J. H. Knott, *Who Controls The Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, And Bureaucratic Autonomy In A Model Of Multi-Institutional Policy-making*, Journal of Law, Economics, and Organization April, 1996.

је принцип мандата с образложењем Суда да Конгрес не жели да над чланом Комисије виси Дамоклов мач скраћења мандата зависно од воље предсједника.

Судија Скалија је 1986. год довео у питање сам концепт независности агенција, подвлачећи да је одлука из случаја *Humphrey's Executor v. United States* под печатом схватања политичке науке свог доба, а не и „данашњег” схватања. Према његовом мишљењу „није јасно данас, као што је изгледало 1930. год. да постоји ствар као што је истински независна регулаторна агенција, тијела непристрасних експерата чије одлуке... тако јасно укључују научно расуђивање прије него ли политичко, избор који је у тој мјери теоријски пожељан да их изолује од демократских процеса.” У вријеме Реганове администрације водеће личности те администрације извеле су Скалијин аргумент до његовог логичког краја. Истакнуто је да је независност од предсједничке контроле супротна уставу и да је цјелокупни систем независних агенција уставно сумњив. Министар унутрашњих послова Мис је у Вашингтон Посту 3. јануара 1986. год. изнио гледиште да савезне агенције врше егзекутивне функције и да су агенти егзекутиве; „оне нијесу ‘квази’ ово или ‘независно’ оно”; у трипартитној шеми власти тијело које има власт спровођења закона је дио егзекутивне власти; „ми треба да напустимо идеју да постоје квазилегислативне или квазисудске функције које се могу делегирати независним агенцијана.”

Суд је рјешавајући питања подјеле власти рјешавао једна, и истовремено изазивао нова питања. Б. Шварц се са пуном озбиљношћу пита да ли је потребан један Луис Карол, писац Алисе у земљи чуда, да опише Земљу чуда подјеле власти, земљу створену одлукама Врховног суда.

Питања повезана са независним агенцијама јављају се и у оквиру ЕУ. Г. Мађоне⁸² идентификује проблеме у погледу контроле дискреционе власти бирократије и прописивања већег степена одговорности у вези са регулаторним процесом. За овог аутора *non-majoritarian* институције, као што су судови и независне регулаторне

⁸¹ Bernard Schwartz, *Curiouser and Curiouser: The Supreme Court's Separation of Powers Wonderland*, Notre Dame Law Review, 1990.

⁸² Giandomenico Majone, *The European Community: An „Independent Fourth Branch of Government”?*, *Verfassungen für ein Ziviles Europa* 23 (Gert Brüggemeier ed., 1994); Giandomenico Majone, *Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States*, 11 J. Pub. Pol'y 79 (1991).

агенције, пружају значајне гаранције против националног или секторског „фракционаштва”, јер на бољи начин могу да се изолују од промјенљивог јавног мњења и фракционашких утицаја. Структура независних регулаторних агенција посједује и додатну вриједност – лако их је успоставити јер изабрани званичници делегирају знатна овлашћења бирократама због потребе за стручношћу и информацијама које посједују комисије. Ипак, узурпација овлашћења данас се види као проблем пошто агенције стичу моћ на рачун „политичких грана власти”. Непријемчивост независних агенција за ставове егзекутивних лидера се у почетку узимала као нужно средство за доношење разумних и аутономних одлука.⁸³ За Мађонеа, Шапира, Ловија⁸⁴ и многе друге тренд делегирања регулаторних функција независним тијелима изазива проблем коме је одговорна регулаторна агенција. Надаље, легислативна, судска и егзекутивна овлашћења унутар једне институције изазива теоријске и практичне дебате о правном путу, реформи и легитимности. Као резултат овога јавио се читав један талас ванредних реформи с циљем да се повећа одговорност бирократије на различитим хијерархијским нивоима.⁸⁵ Примарни проблеми пред којима се налазе све реформске иницијативе су: (I) како се у Европи на најбољи начин може постићи; (II) како се захтјеви за одговорношћу могу помирити са захтјевима за експертизом у европском политичком процесу?

Многи механизми који постоје у америчком контексту могу се примијенити и у Европи, сматра⁸⁶ Мађоне. Приликом планирања своје политике регулатори ће, вјероватно, експериментисати са идејама других регулаторних система ако су ти системи суочени са сличним питањима. Ова врста „позајмице” може се одвијати како у секторима истог политичког система, тако и у унакрсним политичким системима. Покушај САД да избалансира независност и одговорност путем повећане јавне партиципације и административне транспарентности представља корак у исправном правцу и може послужити, у Европи, као модел за имитирање.

⁸³ Michelle Egan, Dieter Wolf, *Regulation and Comitology: The EC Committee System in Regulatory Perspective*, Columbia Journal of European Law, Summer, 1998.

⁸⁴ Martin Shapiro, *The Problem of Independent Agencies in the United States and the European Union*, 4 J. Eur. Pub. Pol. 276, 1997; Theodore Lowi, *The End of Liberalism*, 1969.

⁸⁵ Vidi Thomas K. McCraw, *Prophets of Regulation*, 1984; Shapiro, *cit.*

⁸⁶ G. Majone, *Cross-National Sources... cit.*

У извјесном смислу европска Комисија игра сличну улогу коју има национална бирократија. Потреба за стварањем детаљног и специјализованог законодавства довела је до повећаних овлашћења Комисије у формулисању административних и техничких правила. Ова регулаторна овлашћења нијесу била безусловна, јер су државе чланице покушавале да пронађу средства да спријече да „наднационална бирократија” прекорачи своје границе.

Агенције, комисије и одбори који функционишу изван хијерархијске контроле централне администрације, добијају на значају у Европи. Познати су примјери француске *Autorités Administratives Indépendantes*, Регулаторног офиса у Британији, специјализованих агенција које су установиле државе чланице ЕУ октобра мјесеца 1993. године. Списак нових тијела обухвата, поред Европског монетарног института – претходника Европске централне банке – Европску агенцију за природну околину, Биро за ветеринарску и психосанитарну инспекцију и контролу, Европски центар за контролу дрога и зависности од дрога, Европску агенцију за процјену медицинских производа и Европску агенцију за здравство и сигурност на раду. Европске агенције немају овлашћења која имају америчке и главне функције ових агенција, у суштини, састоје се у прикупљању, процесуирању и ширењу информација и умрежавања са националним и међународним институцијама.⁸⁷

Изучавање регулаторних политика током посљедњих неколико година повећава се како теоретичари почињу да тестирају своје хипотезе кроз емпиријска истраживања.⁸⁸ Уопштено речено, теоријски приступи фокусирају се на изворе, праксу и посљедице.⁸⁹ Студије теже да се усредсреде или на бирократски или легислативни аспект,

⁸⁷ Види Joeld Aberbach And Bert A. Rockman, *Bureaucracy: Control, Responsiveness, Performance*, у knjizi *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*. Contributors: Abdo I. Baaklini – editor, Helen Desfosses – editor, Armonk, NY., стр. 73-94, 1997. Ови аутори упоређују положају бирократије у предсједничком/парламентарном систему и у систему полупрезиденцијализма Француске.

⁸⁸ Види William T. Gormley, *A Test of the Revolving Door Hypothesis at the FCC*, 23 Am. J. Pol. Sci. 665 (1979); Terry Moe, *Regulatory Performance and Presidential Administration*, 26 Am. J. Pol. Sci. 197 (1982).

⁸⁹ Види Paul Joskow & Roger Noll, *Regulation in Theory and Practice*, in *Studies in Public Regulation 1* (Gary Fromm ed., 1981); Barry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*, 1980.

усмјеравајући се на понашање регулаторних агенција и њихов однос према регулисаним групама,⁹⁰ или на изборни процес и утицај и иницијативе легислативних институција.⁹¹ Знатан број студија усредсређује се на извјесне кључне актере или фазе у регулаторном процесу и покушавају да пруже објашњење за регулаторно понашање.⁹²

У једном раду Шапиро⁹³ упоређује регулаторне агенције САД и ЕУ и указује на три проблема са којима се суочило америчко искуство: (I) проблеми координације између агенција; (II) проблеми легитимности због техничке природе одлука које привилегују регулисане индустрије; (III) проблеми контроле који захтијевају значајне ресурсе и труд како на страни легислативе тако и на страни егзекутиве. У случају *Chevron, U. S. A. Inc. v. natural Resources Defense Council, Inc.* (1984) дата је велика слобода агенцијама да тумаче прописе за чије су спровођење задужене зато јер посједују нужну стручност да тумаче неодређене норме. Мада су судови у међувремену прихватили један број изузетака у погледу доктрине из одлуке *Chevron*, одлука је и даље контроверзна, јер, како се истиче, омогућава агенцијама да „рјешавају правна питања”.⁹⁴ У европском случају покушај да се повећа контрола бирократије укључује увођење једне врсте „саслушања” чланова Комисије пред Сенатом, овлашћење парламента да „уклони” чланове комисије, као и у редукцији надлежности и делегираних овлашћења помоћу доктрине супсидијерности.

По неким схватањима право је недовршени (непотпуни) уговор између легислатора и њихових гласача, зато што се легислатива увијек односи на понашање и услове у будућности, тако да се увијек јављају околности које законодавац не може да предвиди. Конкретна примјена закона се може делегирати специјализованој агенцији која може бити структурисана на разлишите начине. Агенција може бити мање или више независна од политичког процеса, може бити колегијална или инокосна, њене процедуре одлучивања

⁹⁰ Види Paul Quirk, *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*, 1981.

⁹¹ Види William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971; Kenneth A. Shepsle & Barry R. Weingast, *The Institutional Foundations of Committee Power*, 81 Am. Pol. Sci. Rev. 85, 1987; Barry R. Weingast, *The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective*, 44 Pub. Choice 147, 1982.

⁹² George Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2 Bell J. Econ. & Mgmt. Sci. 3, 1971.

⁹³ M. Shapiro, *Independent Agencies: US and EU*, European University Institute, Florence, Jean Monnet Chair Paper.

⁹⁴ Michelle Egan, Dieter Wolf, *цит.*

могу бити мање или више детаљно прописане, а њени циљеви дефинисани уже или шире. О овим питањима институционалне организације све се софистицираније расправља у савременијој теоријској литератури.⁹⁵

На крају овог одјелка желимо да резимирамо искуство САД као земље са најдужим искуством у функционисању административних агенција. Независне регулаторне комисије (*The independent regulatory commissions – IRC*) представљају по Мађонеу⁹⁶ најкарактеристичније институције америчке регулаторне државе. Оне покривају изузетно широк распон административних активности, од контроле цијена, рута и услова услуга транспортних компанија, лиценцирања нуклеарних електрана, итд. Све агенције посједују неке организационе особине које имају за циљ да заштите њихову аутономију код одлучивања: оне су махом колегијална тијела (обично 5 или 7 чланова); двостраначке су; чланове именује предсједник уз сагласност Сената и служе фиксни мандат. ИРЦ су независне у смислу да (за разлику од инокосних агенција) функционишу изван предсједникове хијерархије у доношењу одлука и, како је напоменуто (*Humphrey's Executor*), члановима не може престати мандат због неслагања са политиком предсједника.

*

Од када је објавио своје теоријско схватање о „новој” подјели власти Акерман је скренуо на себе значајну пажњу стручне и научне јавности, па стога оvdје у најкраћем износимо битне елементе његовог схватања.

Ја одбацујем Вестминстер и Вашингтон као моје упутство и предлажем модел ограниченог парламентаризма као оквир који

⁹⁵ Види Terry M Moe, „*Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB*”, *Studies in American Political Development*, vol. 2, 236-99, 1987; „*The Politics of Bureaucratic Structure*”, in John E. Chubb and Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 267-330, 1989; „*Political Institutions: The Neglected Side of the Story*”, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, Special Issue, 213-53, 1990; Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation*, Chicago, Ill.: The University of Chicago Press, 1991; Murray J Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, England, Cambridge University Press, 1995.

⁹⁶ Giandomenico Majone, *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*, European University Institute, Working Paper RSC No 96/57, 1996.

највише обећава будућем развоју подјеле власти.⁹⁷ Проф. Б. Акерман у свом дугом есеју из упоредне уставне теорије разматра питање да ли амерички „стил” подјеле власти може послужити као модел другим земљама. Аутор износи аргументе против извоза америчког система у корист приступа заснованог на уставној пракси Њемачке, Италије, Индије, Канаде, Јужне Африке и многих других држава. Према његовом моделу „ограниченог парламентаризма” устав не треба да ствара независно изабраног председника да контролише и држи у равнотежи популарно изабрани конгрес. Умјесто тога, устав треба да овласти премијера и његов кабинет да остане на власти све док су у стању да обезбиједи подршку демократски изабраног дома представника. Ограничени парламентаризам покушава да контролише власт кабинета и дома представника тако што даје независност различитим контролним институцијама, укључујући ту и уставни суд.

Из полувјековне праксе ограниченог парламентаризма много се може научити, сматра Акерман. Успјех њемачког Устава инспирирао је многе земље, највише Шпанију, да га користи као референтну тачку своје транзиције из ауторитарног режима.

Нема никаквог разлога да се сматра да је било који постојећи режим „погодни” најбољи начин да ограничи парламентарну владу, и управо на том мјесту, каже овај аутор, на сцену се јавља „нова” подјела власти. Мада, како наглашава више пута, одбацује амерички „стил” конкуренције између домова и председника, Акерман подвлачи да је потенцијал ограниченог парламентаризма тек начет. У првом дијелу рада Акерман разматра како се правотворачка овлашћења парламента могу ограничити помоћу других институција демократске самоуправе, укључујући и народни референдум на националном нивоу и представљање влада провинција у федералном систему.

У другом дијелу рада Акерман се бави неким позитивним и негативним темама, процјењујући потенцијални допринос професионализма судства и бирократије. Мада је амерички систем био веома успјешан у стварању независног и професионалног судства, исто се не може рећи и за бирократију. Стална борба између Доњег дома, Горњег дома и председника за контролу административног апарата створила је високо политизован стил бирократског владања, тран-

⁹⁷ Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, January, 2000, стр. 633-729.

сформишући егzekутиву у непријатеља владавине права. Акерман предлаже уставну конструкцију двије особене гране власти како би се обезбидило да бирократска влада поврати своје „централно право” на интегритет и стручност у регулисању јавног интереса.

У трећем дијелу рада аутор се бави фундаменталним правима и доводи у питање „конвенционалну мудрост” која повезује амерички стил подјеле власти са заштитом тих права. Чак и за присталице *laissez-faire* схватања остаје много тога чега се треба плашити због образаца који су се временом развили у динамичкој интеракцији између предсједника и оба дома Конгреса. При томе Акерман подстиче конституционалисте да превазиђу своју традиционалну усредсређеност на суд. Врховни суд за заштиту фундаменталних права је, наравно, ван сваке сумње, потребан, у ствари представља суштинску компоненту модела ограниченог парламентаризма. Њему треба додати одвојене несудске институције које ће се бавити ефективнијом заштитом права на демократску партиципацију, с једне стране, и реализацијом фундаменталних обавезивања у погледу дистрибутивне правде, с друге стране.

У посљедњем дијелу аутор иде даље од сада стандардног „рецепта” о правима домова парламента и уставног суда. Циљ му је да покаже како уставотворци могу елаборирати основну идеју ограниченог парламентаризма на бројне начине ради постизања сложеног корпуса политичких циљева.

Своје схватање ограниченог парламентаризма Акерман започиње ставом да *власт која проистиче из подјеле власти не изгледа веома привлачно*. Она не само да је „умрљана” непотребним кризама владања, а пуна власт је пуна опасности: преферирају се симболи, а не суштина, дугорочни легализам, а не средњорочна ефикасност. Што је још горе систем блокира озбиљно разматрање пропорционалног представљања и позива грађане да *своје страсти инвестирају у личност једног лидера прије него ли у принципе који треба да управљају свима нама*.⁹⁸ При томе ни вестминстерски мо-

⁹⁸ Упореди Anthony Mughan, *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, New York, 2000. По конвенционалном гледишту избори за парламент представљају борбу између странака. Личност кандидата је, каже се даље, ирелевантна у ситуацијама када странке монополизују борбу на изборима. Једна од најранијих манифестација „персонализације” почетком 1960. године у Британији са тезом да се кабинет премијера „президентијализовао”, у смислу

дел није прихватљив за Акермана. Он сматра да савремени устави треба да имају дуалистичку структуру која оцртава два различита колосјека стварања права у демократији. Колосјек „вишег права” треба да буде посебно пројектован ради идентификовања оних ријетких тренутака када је политички покрет стекао право да говори за мобилизовану и одлучну већину о питању које има централни политички значај. Нормални колосјек треба да буде пројектован тако да се користи у више типичном случају када тако „дубок” популарни мандат не постоји. Амерички стил подјеле власти пружа додуше добар систем за разликовање ова два колосјека, али, поставља се питање да ли постоји бољи начин да се идентификују ови тренуци истинског популарног ангажовања када је мобилизована већина народа уистину покушала да „искује” основне принципе политичког легитимитета?

Модел ограниченог парламентаризма може послужити као алтернатива. У том систему нормално стварање закона почива у скупштини вестминстерског стила. Међутим, легислативна производња ограничена је суштинским политичким принципима који су легитимизирани процесом стварања „вишег права”, процесом који је конструисан на основу различитих уставних материјала.

Круцијални камен на коме Акерман гради своју грађевину јесте „враћање народа”, тј. употреба популарног референдума, он користи на један релативно нов начин, извлачећи науку из *нашег често несрећног искуства употребе те технике*. Исувише често су референдуми дискредитовани помоћу двије злоупотребе. С једне стране, демагози су користили референдум за легитимисање сво-



да премијер више није *primus inter pares* и да доминира кабинетом на сличан начин на који то раде председници САД (Упореди Patrick Weller, *First Among Equals: Prime Ministers in Westminster Systems*. London: Allen & Unwin, 1985). Тврдње о президентијализацији нијесу ограничене само на В. Британију. Исто се наводи за Канаду (Tridoo), Нови Зеланд (од 1960. год. воде се кампање слиједећи стил америчких председничких кампања), Аустралију (амерички стил кампање скоро искључиво се концентрише на личност страначких лидера). На тај су начин кампање у парламентарним демократијама постале у све већој мјери персонализоване, а страначки лидери су постали најутицајнија изборна снага. Разматрање питања о изборној президентијализацији повезано је са улогом институција у обликовању ставова, мишљења и понашања, моћ премијера виз-а-ви кабинета и парламентарне странке, као и са посљедицама персонализације политике у погледу рационалности гласача и одговорности владе, укратко, квалитета демократије.

је власти у тренуцима криза, омогућавајући својим опонентима ве-ома кратко вријеме да се организују против њиховог „апела народу”. С друге стране, ово средство је дискредитовано исувише честом употребом и „рутинизирањем”, када су грађани претрпани хрпом сложених иницијатива. Како грађанин нема ни времена ни енергије да размрси посљедице предлога, за исход често је одлучујућа обмањујућа пропагандна кампања и способност специјалних интереса да мобилишу своје мале армије истинских сљедбеника.⁹⁹

Постоји средство, тврди Акерман, за разрјешење ових крајњости. Истицање предлога народу не смије да буде лако и можда уставом треба забранити сваком парламенту да предложи више од једне такве иницијативе за свог мандата, или захтијевати специјалну већину. Ништа мање важан није ни пажљиво размакнут низ изборних тестова који треба да одлуче о судбини популарне иницијативе. Захтјев вишеструког гласања, истиче овај аутор, круцијалан је јер ће се на тај начин ограничити искушење владајуће коалиције да искористи референдум за краткорочни добитак. Наиме, *питање које експлоатише краткорочну слабост опонента може се показати као политичка катастрофа када се питање стави пред гласаче кроз неколико година*. Вишеструки референдум ће такође одвратити предлагаче да експлоатишу незнање тако што ће формулисати сложене одредбе које на прикривен начин утврђују специјалне интересе. Надаље, празнине могу промаћи у случају једне кратке кампање, али ће се вјероватно открити и објавити у случају вишеструког референдума. На тај ће начин иницијатива бити поражена и то ће за дати парламент представљати неуспјех остављања „свог знака” на еволуирајуће национално више право. Укратко, захтјев вишеструкости ће имати значај чувеног Роулсовог „вела незнања”, представљаће охрабрење политичарима да оставе по страни краткорочне интересе и да предлажу трајне принципе које за-

⁹⁹ Акерман упућује на сљедеће радове: о конфузији гласача види: Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall* 70-74, 1989; Julian N. Eule, *Judicial Review of Direct Democracy*, 99 *Yale L. J.* 1503, 1517-1518, 1990; David B. Magleby, *Let the Voters Decide?: An Assessment of the Initiative and Referendum Process*, 66 *U. Colo. L. Rev.* 13, 38-39, 1995; о улози и утицају специјалних интереса види: Samuel Issacharoff, Pamela S. Karlan & Richard H. Pildes, *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process* 676, 1998; Elizabeth Garrett, *Who Directs Direct Democracy?*, 4 *U. Chi. L. Sch. Roundtable* 17, 21-23, 1997; David D. Schmidt, *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution* 37, 1989.

једница може усвојити као дио свог сталног самоодређивања. Уставом треба предвидјети афирмативну акцију ради побољшања квалитета одлучивања. Наиме, устав треба да гарантује довољна финансијска средства за обје стране и да омогући широку дискусију.

Друго ограничење парламентаризма је уставни суд који принципе *донијете од стране народа треба да претвори у оперативну реалност*. Без судске контроле владајућа парламентарна већина ће бити побуђена, кад год јој то одговара, да игнорира претходне акте народне суверености, па стога само снажан уставни суд може послужити функцији очувања тих аката.

Када се испитају уставни модели који су имали највише утицаја, видјеће се да је парламент боље представљен у Великој Британији или Њемачкој него што је то случај са САД или Француском. Уз одређени степен симплификације Акерман наводи да њемачки систем даје широка правотворачка овлашћења снажном канцелару, али одлуке снажног Уставног суда овога ограничавају. Елемент који недостаје овом систему је референдум кога *још од доба нацизма Њемци избјегавају као кугу*. Друге земље, нпр. Шпанија, не плаше се народа, па савремени Устав Шпаније инкорпорира употребу референдума у цјелокупни систем. Швајцарска је земља која веома широко користи референдум. Од посебног значаја је њихов принцип *сериал* референдума. Наиме, устав ове земље прописује два одвојена гласања електората у посебним контроверзним случајевима.

Даља ограничења парламентаризма односе се на федералну структуру и дводомни парламент. *Сматрам да је цијена истински снажног федералног сената истински снажан и независан предсједник*. Ипак, само постојање таквог президентијализма, по Акерману, доводи у опасност саме федералистичке вриједности које су мотивисале стварање сената. Као посљедицу овога, генерално је мудрије да убијеђени федералисти оптирају за ограничени парламентаризам у коме ће доминантни Доњи дом бити „допуњен” slabим федералистичким сенатом, а федералистичке вриједности треба инкорпорирати у систем вишег правостваралаштва на референдуму.

У својој шеми „нове подјеле власти” Акерман истиче да изучавање јавног права значи различите ствари у САД и у Европи. У САД централни значај је на политичкој независности и професионалној непристрасности суда. У Европи још од када је у 18. вијеку Фредерик Велики себе назвао водећим националним држав-

ним службеником и када је покушао да бирократију подреди себи, а посебно након великих тријумфа легалности током прошлог вијека и релативно успјешног функционисања француског *Conseil d'État* и њемачког *Bundesverwaltungsgericht* након нацистичке катастрофе, значајни напреси су постигнути у заштити грађана од државних неправди. Осамдесетих година 19. вијека Дајси је упозорио англосаксонски свијет да се клони европског примјера посебних административних судова. Ако у Дајсијево доба није било довољно јасно како ће овакви судови одговорити на злоупотребу бирократске власти, након њемачко-француског успјеха за америчког правника више нема извињења. Ипак, Европљани нијесу успјели да интегришу бирократију у своја размишљања о уставном праву. У новије вријеме једна група научника почела је са истраживањем изазова новог миленијума у Европи и Америци, с циљем да конструише нову доктрину подјеле власти.¹⁰⁰

Акерман даје скицу два правца које треба озбиљно уставно прочити. Он предлаже успостављање тзв. *Integrity Branch*, одвојену институцију која треба да служи као „тежа и противтежа” против кородирајућих тенденција бирократије, прије свега корупције. Неспјех да се корупција контролише није просто само друштвени проблем као и сваки други већ проблем који подрива легитимност демократске власти. Стога успостављање ове „власти поштења” представља врховни приоритет за редакторе савремених устава, закључује Акерман. Ова власт треба да има овлашћења да се ангажује на сталној и непрекидној контроли; њеним члановима се морају гарантовати високе плате без могућности да се плате умањују законодавним захватима; треба предвидјети јасан успон у каријери како би се омогућило овим члановима да буду подређени функционерима који у неком будућем тренутку могу доћи под истрагу; устав овој власти треба да гарантује минимум буџета (x% од укуп-

¹⁰⁰ Види Christian Joerges and Jürgen Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*, 3 Eur. L. J. 105, 1997; Giandomenico Majone, *The European Community... cit.*; Giandomenico Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, 17 W. Eur. Pol. 77, 1994; P. P. Craig, *Democracy and Rule-making Within the EC: An Empirical and Normative Assessment*, 3 Eur. L. J. 105, 129, 1997; Michelle Everson, *Independent Agencies: Hierarchy Beaters?*, 1 Eur. L. J. 180, 189-92, 1995 (сугерише да америчко уставно искуство може бити корисно европским земљама које покушавају да успоставе ефективну контролу државних агенција); Martin Shapiro, *Codification of Administrative Law: The US and the Union*, 2 Eur. L. J. 26, 1996.

них прихода државе), јер би иначе политичари могли покушати да редуцирају финансирање. Наравно, када су једном успостављени овакви „уставни пси чувари”, морају се предузети кораци да се и они контролишу. Када говори о регулаторној власти (*Regulatory Branch*), Акерман полази од става да је дошло вријеме да се превазиђе патолошка перспектива и да се суочимо са ширим уставним изазовима до којих је довело ширење регулаторних амбиција савремене државе. Превазиђено је наиме схватање бирократског регулационог каиша, по коме бирократски експерти просто специфицирају законске норме. Регулатори стварају право. Размотримо, на примјер, регулаторне проблеме повезане са заштитом природне средине. Мада демократско законодавство може да пружи „усмјеравајуће принципе”, парламенти немају ни времена ни стручности да „филтрирају” промјенљиве научне податке у покушају да пронађу разумна регулаторна рјешења. Када су парламенти и покушали да, опет на примјеру заштите природне средине, донесу специфично законодавство, резултати су били контрапродуктивни. Оно што је дакле потребно по Акермановом мишљењу јесте уставни пројект који прихвата потребу „допунског бирократског правостваралаштва” као сталну регулаторну функцију.

Тренутак у коме се налазимо је тренутак када напоре треба усмјерити на интегрисање бирократије у уставну визију либералне демократске државе. Подјелу власти не треба третирати као јединствени *unifying concern*. Много је пробитачније рашчланити „етикету” на саставне дјелове, па када се то једном учини утврдиће се да је традиционално размишљање о подјели власти истовремено превише проширено и недовољно развијено. Ако се тако уради, аргумент се може изнијети на виши ниво и размотрити да ли постоји однос између „лоше” и „добре” подјеле власти.¹⁰¹

¹⁰¹ Акерманов закључак је, како сам каже, обесхрабрујући. Подјела власти између Доњег и Горњег дома Конгреса и председника не само да подстиче кризе у погледу владања у тренуцима када се зађе у слијепу улицу него подстиче и огорчене борбе у тренуцима пуне власти. Ова врста подјеле власти супротставља се пропорционалном представништву и подстиче култ личности; она подрива добар облик подјеле власти који покушава да експлоатише логику функционалне специјализације. Амерички стил не подстиче креативну уставну комбинацију политичке одговорности и професионалне експертизе, него исувише велику политизацију јавне администрације, као што и доприноси ерозији владавине права.

Овај рад проф. Акермана изазвао је доста критика, а један од најжешћих критичара је С. Г. Калабрези.¹⁰² У својој критици Калабрези се одмах на почетку пита: *Да ли ми Американци опет треба да постанемо „интелектуална колонија којом овога пута влада Берлин умјесто Лондона?* „Президенцијализам америчког стила и подјеле власти и данас представља, како би то рекао Вудро Вилсон, „свјетску моду”. Откада је Француска, сматра Калабрези, прешла на предсједнички систем 1958. године, све је више нових демократија изабрало овај систем и ниједна ранија држава са предсједничким системом није се окренула у другом правцу. У наставку Калабрези доказује предности предсједничког система моделираног према Уставу САД.

*

У раду овог обима није могуће дубље анализирати карактеристике система који су само поменути. При томе су остављени недодирнути многи други проблеми и питања које би требало размотрити.

Поставља се питање да ли уставотворци могу бирати парламентарни, предсједнички или полупредсједнички систем (можда и систем ограниченог парламентаризма) само на основу анализе њихових особина? Све алтернативе, видјели смо, имају своје предности и недостатке. Емпиријски подаци у извјесној мјери фаворизују парламентарни систем, што пак неће увјерити одлучне присталице президентијализма. Други проблем који се јавља је да су уставотворци суочени са веома великим ограничењима у погледу слободе избора система као што су устаљене традиције и институционални конзервативизам. При томе би било интересантно испитати како су такве одлуке донијете у прошлости.

Устав није просто правни акт, већ више представља један политички споразум. Без обзира на то колико устав представља рафиниран правни документ и колико је пажљиво формулисан да обезбиједи избалансирану институционалну структуру, овај политички споразум тешко да може бити успјешан ако у његовој изради нијесу учествовали сви значајни политички актери и ако они ни-

¹⁰² S. G. Calabresi, *The Virtues of Presidential Government: Why Professor Ackerman is Wrong to Prefer the German Constitution to the U. S. Constitution*, Constitutional Commentary, Volume:18, Issue 1, 2001.

јеси имали широке могућности да искажу своја гледишта. Као политички споразум, устав често инкорпорира политичке интересе оних актера који су га формулисали и усвојили. Дебате о облицима државе, као што је и дебата о парламентаризму или президентцијализму, представљају често дебате о томе ко ће доминирати којом граном власти. Одређене политичке странке и појединци сматрају да могу више постићи усвајањем предсједничког система, док противници дају предност парламентарном систему. У овој дебати присталице и једног и другог система користе све могуће правне, уставне, политичке, културне, историјске и друге аргументе за подршку свом гледишту.

Научна истраживања се фокусирају на амерички президентцијализам или на вестминстерски модел. Постоје међутим многе варијације ових система, што је чак навело неке ауторе да закључе како амерички и британски системи представљају прије одређену аберацију него ли норму. Систем који одговара једној земљи не мора одговарати другој.

Умјесто да се питамо који је систем супериорнији, сматрамо да најзначајније питање које треба поставити јесте питање како виталност сваког од ових система може да обезбиједи демократску стабилност помоћу институционалних структура и њихове способности. Легислатива је од централног значаја у оба система. Слична пажња се мора поклонити и другим институцијама – егzekутиви, бирократији, судском систему.

Разлике између парламентарног и предсједничког система у погледу организације власти често су мање наглашене него што се уобичајено сматра. У оба система могу се јавити актери са довољно моћи и ауторитета да дјелају на основу својих преференција, а с друге стране, оба система омогућавају, под одређеним околностима, концентрацију власти. Основни аргумент је да мјера и доминација концентрације или дисперзије власти међу актерима обликује природу проблема контроле, одговорности, учинка...

У неколико последњих деценија изгледа да ограничавајући утицаји губе на снази и доступни модели се разматрају много озбиљније, са мање предубјеђења и предрасуда. Институционални конзервативизам је и даље снажан и стварни помаци су типично представљали половичне промјене ка полупрезидентцијализму и даље од полупрезидентцијализма, неголи промјене из парламентаризма у президентцијализам и обратно.

У свјетлу дебате из деведесетих година прошлог вијека удаљавање од президентијализма је вјероватније од удаљавања од парламентаризма. Постоји доста незадовољства са президентијализмом у Латинској Америци, Јужној Кореји и, видјели смо, у САД. Постоји одређено незадовољство и са парламентаризмом, али је то незадовољство, чини се, слабије и рјеђе. С обзиром на фундаментални значај питања, дебата заслужује да се назове „великом дебатом”¹⁰³, дебатом која захтијева трајну пажњу и укљученост демократских реформатора.

¹⁰³ А. Lijphart, *Parliamentary ...*, стр. 27.

