

СТРУЧНИ РАД / EXPERT PAPER

Примљен: децембар 2014.

Received: December 2014.

Јелена Сарафијан

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЈЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ У УСТАВНИМ СИСТЕМИМА ФРАНЦУСКЕ И РУСИЈЕ

У раду је извршена анализа уставних система Француске али и Русије са аспекта положаја председника републике у овим системима. Учињен је покушај да се кроз анализу положаја председника републике утврде сличности и разлике између посматраних уставних система и маркирају евентуалне предности једног система над другим. Физиономија уставних система, као и уопште степен развоја друштвено-политичких односа прије доношења француског и руског устава потпуно су различити у ове двије земље. Француска је у погледу демократске традиције имала богату историју и висок степен развоја политичких институција, док је у Русији доношењу устава претходио социјалистички систем јединства власти. Ма колико на први поглед између ове два уставна система постоје велике разлике, примјећујемо да усљед дјеловања сталних промјена унутар политичких система као због флексибилности полупредседничких модела, између ових земаља нарочито у погледу положаја и овлашћења председника постоје велике сличности. У ком правцу ће се ови уставни системи кретати, тешко је са сигурношћу тврдити, али је извијесно да се француски уставни модел, нарочито послје најновијих промјена везаних за скраћење председничког мандата и поклапање председничких и парламентарних избора, све више приближава руском уставном моделу са аспекта положаја председника републике.

Кључне ријечи: Председник републике; Полупредседнички систем; Кохабитација.

1. УВОД

Полупредсједнички режими су појава новијег доба. У пракси су се појавили непосредно после Првог свјетског рата, док је теоријско конституисање овог режима извршено тек након доношења устава француске Пете републике. Француски модел организације власти успостављен уставом из 1958. године узиман је као прототип овог модела организације власти. Предмет нашег интересовања су уставни системи Француске али и Русије са аспекта положај председника републике у овим системима. Док у погледу француског модела у теорији сагласност којем типу организације власти припада, са руским уставним системом то није случај, јер се овај модел у теорији често дефинише као presidency. Намјера аутора је да кроз анализу положаја председника републике утврди сличности и разлике између посматраних уставних система и маркира евентуалне предности једног система над другим. Увођење полупредсједничких режима у овим земљама било је условљено сложеним друштвено-политички приликама које су наметале успостављање институције председника са широким овлашћењима. Физиономија уставних система, као и уопште степен развоја друштвено-политичких односа прије доношења француског и руског устава потпуно су различити у ове двије земље. Француска је у погледу демократске традиције имала богату историју и висок степен развоја политичких институција, док је у Русији доношењу устава претходио социјалистички систем јединства власти. Ипак у погледу избора, овлашћења председника и његове улоге постоје велике сличности између ова два уставна система. Да би смо у цјелини сагледали положај председника, извршили смо анализу овлашћења председника и његов однос према влади и парламенту. Ма колико на први поглед између ова два уставна система постоје велике разлике, примјећујемо да услед дјеловања сталних промјена унутар политичких система као због флексибилности полупредсједничких модела, између ових земаља нарочито у погледу положаја и овлашћења председника постоје велике сличности. У ком правцу ће се ови уставни системи кретати, тешко је са сигурношћу тврдити, али је извијесно да се француски уставни модел, нарочито после најновијих промјена везаних за скраћење предсједничког мандата и поклапање предсједничких и парламентарних избора, све више приближава руском уставном моделу са аспекта положаја председника републике.

2. ТЕОРИЈЕ ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКИХ СИСТЕМА

Полупресједнички систем садржи особине предсједничког и парламентарног система и спада у тзв. хибридне или мјешовите системе власти. Мјешовити системи су се појавили непосредно после Првог свјетског рата (Вајмарска Њемачка, Аустрија, Финска), али ће тек доношење устава француске Пете републике изазвати бројне теоријске расправе о даљој одрживости традиционалне дихотомије система подјеле власти. Уставноправна наука још увијек није пронашла општеприхваћен теоријски концепт који би био у стању да у себи сажме све мјешовите системе власти. Како се у пракси појавио велики број уставних система који би се истовремено могли сврстати у предсједничке и парламентарне, постаје јасно да је традиционална дихотомија система подјеле власти постала застарјела. Далеке 1970. године, Диверже је установио концепт полу-предсједничког система који је требало да испуни празан простор у теорији између предсједничког и парламентарног система. Иако је овај теоријски подухват наишао на велико неслагање тадашње стручне француске јавности, ипак је поново актуелизован у савременој уставној теорији захваљујући све већој популарности мјешовитих система у пракси. Дакле, када је већ прихваћено теоријско конституисање овог институционалног модела који у себи обједињава елементе и парламентарног и предсједничког система, јавио се и први задатак, а то је његово именовање.

У теорији се Дивережеовом термину полупредсједнички упућују значајне примједбе. Ако је овај теоретичар писао да полупредсједнички систем одликује коегзистенција владе као у парламентарном систему и шеф државе као у предсједничком систему, онда би се овај модел могао назвати и полупарламентарни.¹ Међутим, Диверже је настојао да оспори тезу да ова два термина представљају синониме, будући да термин полупредсједнички одражава дуализам легитимитета какав постоји и у предсједничком систему. Наиме, како је то Диверже писао,² предсједник и премијер произилазе из двоструког изражавања воље грађана на одвојеним изборима.³ Стога, дуални елемент овог система власти смјештен је у егzekутиву, а не у легислативу, и због тога је термин полупредсједнички адекватнији његовој природи. За прихватање овог термина од значаја су и Сарторијеви теоријски ставови, по којима се једна структура са

¹ M. Duverger, *Les régimes semi – présidentiel*, PUF, Paris 1986, 7 и 141.

² *Ibid.*, 141.

³ *Ibid.*, 141, фн. 282.

моноцентричном влашћу из председничког система замјењује подвојеном влашћу, тако да председник више није самосталан носилац извршне власти, већ њу дијели са владом. У том смислу, полупредседнички шеф државе, за разлику од оног у председничком систему, располаже само дијелом извршне власти.⁴ Сарторијева дефиниција полупредседничких система садржи сљедеће карактеристике: „I) шеф државе (председник) бира се народним гласањем – непосредно или посредно – на унапред утврђен период; II) шеф државе дели извршну власт са премијером, чинећи тако део структуре са двојном влашћу коју дефинишу ова три критеријума; III) председник је независан у односу на парламент, али није му допуштено да влада сам или непосредно; стога његове директиве мора прихватити и ускладити његова влада; IV) симетрично, први министар и његов кабинет независни су од председника у оној мери у којој су зависни од парламента, односно утолико што подлежу парламентарном поверењу или неповерењу (или обома), и утолико што им је неопходна парламентарна већина; V) структура са двојном влашћу полупрезиденцијализма омогућава различите равнотеже као и промењива устројства власти унутар егzekутиве, само мора увек постојати „потенцијална аутономија“ сваке јединице или компоненте егzekутиве.“⁵

У уставноправној теорији се на различите начине врши класификовање основних особина овог система. Неки аутори дају веома сажете дефиниције основних особина, док са друге стране имамо и опширније дефиниције које се свode на нумеричко квантификовање основних одлика. Тако разликујемо минималистичку дефиницију полупредседничког система која са састоји од два конститутивна елемента, а то су непосредни избор шефа државе и одговорност владе пред парламентом, док са друге стране имамо и дефиниције које дају детаљнији опис и то углавном председничких овлашћења. Тако, Вучина Васовић наводи осам основних особина полупредседничког система. Прво, председник републике се бира на општим и непосредним изборима. Друго, полупредседнички систем има двоглаву егzekутиву: председника, односно шефа државе и председника владе. Треће, председник има значајна овлашћења, нарочито у међународним пословима, може да иницира референдум, да ветира законе итд. Четврто, председник има наспрам себе у оквиру извршне власти премијера и министре који посједују извршна овлашћења и могу остати на својим позицијама док им парламент не ускрати повјерење. Пето, председник именује првог министра и може

⁴ *Ibid.*, 142.

⁵ Ђ. Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг*, Београд 2003, 154–155.

да га отпусти. Он предсједава састанцима кабинета. Шесто, председник може да распусти скупштину. Седмо, премијер је одговоран скупштини. Осмо, скупштина може да обори премијера.⁶

С обзиром на то да је основна дистинктивна карактеристика полу-предсједничког система управо постојање дуалне егzekутиве, намеће се потреба да дефиниција овог система садржи и елемент који се односи на овлашћења шефа државе. Тако, према Д. Симовићу, полупредсједнички систем дефинишемо уз помоћ три конститутивна елемента: председник се бира, непосредно или посредно, од стране грађана на унапријед одређен временски период; председник располаже овлашћењима која га уз владу чине активном влашћу у оквиру егzekутиве; влада је политички одговорна парламенту.⁷ Дакле, управо је обједињавање шефа државе предсједничког типа и владе парламентарног типа оно што овај институционални модел чини мјешовитим системом који се налази на средокраћи између предсједничког и парламентарног система.

Мјешовите системе карактерише шеф државе који је биран на непосредним изборима или од стране парламента, који располаже низом важних овлашћења, као што је право да распусти парламент, посједује ванредна овлашћења у случају нужде, посједује право суспензивног вета на законе изгласане у парламенту, укратко – председник са овлашћењима која има у предсједничком систему. С друге стране, у овом систему влада је политички одговорна парламенту, може преко шефа државе учествовати у распуштању парламента, укључена је у законодавни рад парламента, парламент контролише њен рад, што су све обиљежја која има влада у парламентарном систему. Ипак чланови владе не могу бити чланови парламента, што је суштинско обиљежје парламентаризма. Иако формално у полу-предсједничком систему постоји бицефална егzekутива, у стварности она је ближа моноцефалној егzekутиви, управо због тога што председник именује и разрјешава председника владе, а на његов приједлог и чланове владе. Председник је тако организационо и функционално надређен влади.⁸ Полупредсједнички систем може да буде ближи предсједничком по својим карактеристикама, када је председник државе из политичке партије која има већину у парламенту. С друге стране, уколико је председник из редова странке која има мањину у парламенту, а премијер припада владајућој партији, онда је овакав облик ближи парламентаризму.

⁶ В. Васовић, *Савремене демократије I*, Београд 2008, 102.

⁷ Д. Симовић, *Полупредсједнички систем*, Београд 2008, 359.

⁸ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1996, 241.

Као предности овог модела у пракси наводе се углавном његова институционална флексибилност која омогућава постојање дјелотворне егзекутиве чак и у нестабилним демократским системима са високо фрагментираним страначким системом. Једна од освједочених врлина полупредседничког система јесте то што на дужи рок по правилу води поједностављивању, тј. биполаризовању страначког система, јер политичке странке бивају принуђене да образују предизборне коалиције ради истицања озбиљног председничког кандидата. У пракси, овај модел показао се веома дјелотворним за бивше тоталитарне, односно ауторитарне државе које се налазе у процесу демократске транзиције.

С друге стране, као недостатак овог система власти наводи се могућност отежаног функционисања система у случају да је шеф државе из једне партије, односно коалиције, а парламентарну већину има друга партија, односно коалиција – кохабитација. Међутим, кохабитација је могућа и у председничком систему власти. Због сложености односа између председника и Конгреса, могуће су ситуације да председник припада једној партији, а већина чланова Конгреса другој партији. Таква је ситуација била деведесетих година, када је Бијела кућа готово деценију била у рукама републиканаца, док су демократи више од три деценије имали већину у Представничком дому. То није једини случај кохабитације у председничком систему САД. У новембру 1994. године већину у Представничком дому и Сенату добили су републиканци, иако је за председника двије године раније изабран демократа. Дакле кохабитација није карактеристика само полупредседничког система власти, а не мора нужно ни довести до већих политичких сукоба и блокаде рада државног мотора. Очит примјер је уставни систем САД, гдје кохабитација није довела до већих потреса нарочито у сфери спољне политике, обзиром да између две водеће партије не постоје нека већа размимоилажења у политичким циљевима, а нарочито када је у питању аспирација за светском доминацијом САД.

Мјешовите системе је тешко је подвести под јединствен модел, јер ови системи функционишу у државама које се веома разликују по површини територије, по броју становника, по историјском наслеђу, нивоу привредног развоја. Мјешовити систему функционишу нпр. у Аустрији, Финској, Ирској, Исланду, Португалији и Француској. Јединствен модел мјешовитих система не постоји понајвише што је његово функционисање у зависности од сложених односа између страначког система и подударности парламентарне и председничке већине.

3. УВОЂЕЊЕ ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКИХ РЕЖИМА У ФРАНЦУСКОЈ И РУСИЈИ

У Француској и Русији успостављање полупредсједничког режима било је узроковано различитим друштвено-историјским приликама, али су модели организације власти успостављени уставима из 1958. и 1993. године веома слични у погледу улоге и положаја председника републике. Поменути устави су дјела снажних личности: генерала Де Гола у Француској и председника Бориса Јељцина у Русији. Устави су настали као резултат намјере уставотвораца и друштвено-политичких прилика тога доба које су наметале потребу да се успостави снажна институција председника државе.

У Француској доношењу устава претходили су проблеми у организацији и функционисању власти, као и проблеми на спољно-политичкој сцени. Излаз из кризе парламентарног система Треће републике која се огледала у нестабилности владе, неспособности парламента да одговори захтјевима који су пред њега стављани и с тим у вези све већа примјена делегираног законодавства, резултирали су уставом из 1946. године којим је успостављена Четврта република и који је у основи био покушај рационализације парламентаризма Треће републике који је у пракси показивао лоше резултате.⁹ Међутим, механизми „рационализације“ који су се огледали у увођењу одговорности владе само пред Националном скупштином (у Трећој републици влада је одговарала пред Националном скупштином и Сенатом, прим. аут.); посебни услови за изгласавање повјерења влади у Националној скупштини; забрана да парламент врши делегирање законодавних овлашћења влади; нису дали очекиване резултате, па су слабости система организације власти све више долазиле до изражаја. Поред тога, прилике на спољнополитичкој сцени све више су се заоштравале.¹⁰ Период после Другог свјетског рата обиловао је бројним тешкоћама, међу политичким странкама владале су несугласице, колоније су све више тежиле независности, неповјерење грађана у систем настало као посљедица честих криза влада Четврте

⁹ „Основна интенција уставотвораца била је да парламентаризам какав је постојао за време Треће републике (...) 'рационализују', и то пре свега јачањем положаја владе и повећањем њене ефикасности.“ – М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд 2006, 158.

¹⁰ „У покушајима да задржи своје колонијално царство, Француска је годинама водила рат у Индокини који је коначно 1954. изгубила, а потом је ушла у још тежу борбу против алжирског ослободилачког покрета, покушавајући да задржи Алжир под својом влашћу. За ову борбу, која је унапред била осуђена на пропаст, она није имала довољно снаге, између осталог и због несређене ситуације у метрополи.“ – *Ibid.*

републике. У оваквим приликама, идеје генерала Де Гола о реформи државног и политичког система, добиле су свој пуни замах.¹¹ Де Голу је од стране Председника Републике повјерен мандат за састав нове владе која је добила сагласност Националне сакупштине и која је добила овлашћење за израду нацрта новог устава који је потом изнесен на референдум да се грађани о њему изјасне. Устав је 28. септембра 1958. године усвојен великом већином, а ступио је на снагу 4. октобра 1958. године.

У Русији је период између 1989. и 1993. године обиљежен тражењем новог уставног и политичког модела којим је требало успоставити нови политички поредак. Ово је такође и период сукоба различитих струја у врху државе око концепције политичких и уставних промјена.¹² Уставним промјенама које су извршене у овом периоду основане су нове институције државне власти, то су Конгрес народних депутата и председник Руске Совјетске Федеративне Социјалистичке Републике (РСФСР). Конгрес је био парламент биран на непосредним изборима, а дотадашње законодавно тијело – Врховни совјет опстао је као посредно изабран парламент од стране чланова Конгреса. Институција председника РСФСР који се бирао на непосредним изборима уведена је уставном новелом из 1991. године. Извршене промјене довеле су до одређених потешкоћа у функционисању политичког система, понајвише због тога што нису била јасно разграничена овлашћења новоустављених тијела државне власти.¹³ У складу са овим уставним промјенама, председник државе

¹¹ Схватања да је Француској потребна снажнија извршна власт оличена у јаком председнику постојала су и скоро три деценије прије доношења устава Пете републике. У политичкој мисли која је владала с почетка 30-их година XX вијека, јасно се осјећао овакав став. „У Француској, има људи који би желели да се Председник као покретна снага што боље искористи. (...) Незадовољство због несталности и раздражљивости Скупштине, створило је жељу, која се све чешће потврђује, да постоји јака извршна власт којој би се поверило и право вета. Они који траже ревизију устава мисле поглавито на овај захтев. Ако би требало окуратити једног Претседника да саветује своје министре више него што то он чини, и нагнати их да његовим саветима поклањају већу пажњу но што је данас случај, тиме се не би задовољила она странка која жели да се данашњи систем у Француској приближи више америчком, него британском, и која држи да би такав Претседник, нарочито ако би био биран од стране целог народа, потпуно одговарао једној демократској земљи.“ – Џ. Брајс, *Савремене демократије I*, Београд 1931, 361–362.

¹² D. Boban, „Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj, Komparativna politika i polupredsjednički sustavi“, *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, Vol. 3, No. 1/2007, 55–82.

¹³ „Темељни институционални проблем такве непотпуне и недјелотворне подјеле власти представљало је преклапање овлашћења председника државе те Конгреса и његових тијела.“ – L. Shevtsova, *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 1999, 84.

располагао је знатним овлашћењима. Као шеф извршне власти бирао је Владу, управљао њеним радом, а Влада му је била одговорна. Ипак је није могао смијенити без сагласности Врховног совјета. Предсједник није могао распустити ни Врховни совјет ни Конгрес. Према свим овим карактеристикама, веома је тешко одредити о којем моделу организације власти је ријеч. „С обзиром на своја уставна обиљежја сустав власти није био ни парламентарни, ни полупредсједнички, ни скупштински, него је представљао мјешовит тип сустава власти.“¹⁴

Период између 1991. и 1993. године обиљежен је сукобима између председника Бориса Јељцина и већине у Конгресу. Овај сукоб је ометао постизање сагласности око новог модела организације власти. Супротни ставови били су резултат тежњи предједника са једне и Конгреса са друге стране да имају доминантну улогу у будућем систему организације власти. Ова нетрпељивост кулминирала је у септембру 1993. године, када је дошло до сукоба између ове двије институције. „Након што је насилним путем постигао превласт над осталим тијелима државне власти, предсједник је новим Уставом и у уставноправном погледу постао најјача политичка институција у руској држави.“¹⁵

4. ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЈЕДНИКА У ФРАНЦУСКОМ И РУСКОМ УСТАВНОМ СИСТЕМУ

4.1. Предсједник Републике у француском уставном систему

Настао као резултат сложених друштвено-политичких прилика тог времена, француски устав из 1958. године успоставио је специфичне односе између политичких институција. Уставна концепција чији је творац био генерал Де Гол тежила је стварању таквих институционалних форми и политичких начела који би осигурали „дјелотворност парламентарне владе и ојачала њене позиције према моћној и недисциплинованој легислативи.“¹⁶ Устав носи значајне промјене у односима између централних органа власти у односу на претходне системе у Трећој и Четвртој републици. Око најважнијих питања, улоге предсједника, промијењених односа између владе и парламента, те институције инкомпатибилитета између функције министара и чланова парламента, дошло је до неспоразума и сукоба који су изазвали полемике, различите оцјене и критике новоуспостављеног система организације власти. У поређењу са

¹⁴ D. Boban, 61.

¹⁵ L. Shevtsova, 96.

¹⁶ D. Pickles, *The Government and Politics of France*, Methuen and Co LTD, London, 1972, 6.

положајем председника у Трећој и Четвртој републици који је био само „немоћан посматрач“, ¹⁷ устав Пете републике даје председнику веома широка овлашћења, као и велику независност у вршењу политичке власти, и то не само у погледу редовних овлашћења, већ му пружа могућност да у одређеној политичкој ситуацији предузима мјере „које захтијевају околности“. ¹⁸ Овако широка овлашћења председника навела су бројне политичаре и ауторе да нови устав Француске окарактеришу као „инструмент створен за генерала Де Гола (de Gaulle), ако не и стварно креиран од њега“. ¹⁹ Сама систематика устава конципирана је тако да на прво мјесто ставља одредбе о председнику Републике, затим о влади и на крају о парламенту. „Устав иде редом који одговара значају појединих органа (...) У хијерархији органа, како каже Ж. Бирдо, Парламенту припада тек треће место.“ ²⁰

Председнику су путем устава додијељена широка овлашћења која у појединим сегментима превазилазе и овлашћења шефа државе у председничком систему. „Председник републике је шеф државе и кључна фигура политичког система.“ ²¹ „Председник Републике стара се о поштовању устава. Путем своје арбитраже, он обезбјеђује редовно функционисање јавних власти као и континуитет државе. Он је гарант националне независности, интегритета територије, поштовања споразума Заједнице и међународних уговора.“ ²² Положај председника условљен је и непосредним начином избора, па тако од уставне ревизије из 1962. године, избор председника је у рукама самих грађана. ²³ Непосредан начин избора је додатно ојачао улогу председника у француском политичком систему. Како то Сатори примјећује, „тренутну конфигурацију система на пресудан начин је одредио, 1962. године, нови елемент: непосредан избор председника на општим изборима.“ ²⁴ Дужина председничког мандата је седам година, и био је до недавно, без ограничења у погледу могућности поновног избора. Због критике седмогодишњег мандата да је предуг и да отвара могућност „изборне монархије“, 1973. тадашњи пред-

¹⁷ *Ibid.*, 12.

¹⁸ Устав Републике Француске, чл. 16.

¹⁹ D. Pickles, 6.

²⁰ М. Јовичић, 162.

²¹ Д. Гостовић, *Извршина власт као државна функција*, Београд 2006, 124.

²² Устав Републике Француске, чл. 24.

²³ Према првобитном тексту устава, председника је бирао посебан изборни колегијум. „Изборни колегијум је сачињавало око 80.000 лица; то су били чланови Парламента, чланови департаманских општинских већа, као и изабрани представници општинских већа, чији је број зависио од броја становника општине (...).“ – М. Јовичић, 162.

²⁴ Ђ. Сартори, 145.

сједник Жорж Помпиду поднио је приједлог уставне ревизије за скраћивање мандата са седам на пет година. Нацрт је усвојен у домовима Парламента, али га Помпиду никада није изнио на потврду Конгресу.²⁵ Најновијим уставним амандманима који су на приједлог председника Саркозија тијесном већином усвојени 2008. године у Националној скупштини и Сенату (за амандмане је било 538, а против 357 заступника Саркозијев приједлог је добио тачно један глас од нужне тропетинске већине за измјену устава), предвиђен је ограничен број председничких мандата, па једно лице може да буде бирано највише два пута на ту функцију. Иако је француски устав све до уставних амандмана 2000.²⁶ предвиђао седмогодишњи мандат, то у француској политичкој пракси није била препрека да се мандат председника „скрати“, као што је био случај са Де Голом 1969, када је, због неприхватања његових приједлога закона на референдуму од стране грађана, Де Гол поднио оставку.

Снажна улога председника огледа се у томе што Председник има широка овлашћења како према влади тако и према Парламенту. Када је у питању однос председника према влади, свакако најзначајније право председника је да именује првог министра. У избору првог министра председник је потпуно слободан, „при чему није обавезан да обавља било какве консултације у Парламенту.“²⁷ Обзиром на потребу да влада ужива повјерење парламента, он ће при избору првог министра свакако водити рачуна да то лице ужива повјерење парламента. На приједлог првог министра, председник именује и разрјешава и остале чланове владе. Председник председава сједницама Министарског савјета и „потписује ордонансе и декрете усвојене у Министарском савјету.“²⁸ „Председник републике се појављује као прави шеф владе, коме је први министар у неку руку само главни помоћник.“²⁹ Како опстанак владе зависи од воље парламента, што је у складу са начелима парламентарног система, произилази да председник формалноправно гледано не може смијенити првог министра. Ипак, он ту могућност има на један посредан начин. Наиме, како је већ наведено, председник потписује акте владе и одбијањем потписа, он може „паралисати рад владе и натерати првог министра да одступи.“³⁰ Поред „штрајка пера“, председник може уклонити владу

²⁵ М. Јовичић, 63.

²⁶ Према уставним реформама из 2000. године, мандат председника скраћен је са седам на пет година.

²⁷ Д. Гостовић, 125.

²⁸ Устав Републике Француске, чл. 13.

²⁹ М. Јовичић, 166.

³⁰ *Ibid.*, 165.

на још један начин, а то је распуштање Националне скупштине, што доводи до пада владе. Право да распусти Националну скупштину прије истека њеног мандата, произилази из члана 12. Устава, при чему је председник једино обавезан да се консултује са првим министром и председницима домова парламента. У доношењу одлуке о распуштању парламента он је дакле слободан, али мора поштовати два услова, то су: да одлуку о распуштању не може доносити за вријеме вршења ванредних овлашћења и не може га поново употребити у року од године дана од избора за Националну скупштину. Председник може дакле прибјећи распуштању парламента у сваком моменту када оцијени да је то цјелисходно. „(...) Председник може ово своје право искористити ради обарања владе која има поверење Националне скупштине, а која њему више није по вољи; тиме се практично остварује један облик одговорности владе пред Председником Републике.“³¹ Према Р. Марковићу: „Ово право замишљено је као средство за обуздавање непослушног парламента и за спречавање олаког изгласавања неповерења влади од стране парламента.“³²

Ипак, у политичкој историји Француске ово право је веома ријетко употребљавано. „Чини нам се да употреба распуштања крије у себи извјестан ризик за самог Председника, јер и ако се одлучи на тако значајан корак он нема никакве гаранције да ће нови избори ријешити сложене проблеме или му осигурати већину у Националној скупштини непходну за реализацију његове политике.“³³

Према Парламенту председник има неколико овлашћења. Према члану 10 Устава, председник указом проглашава законе усвојене у Парламенту у року од 15 дана од њиховог усвајања. Председник може прије истека овог рока тражити поновну расправу о читавом тексту закона или само једног његовог дијела. Ријеч је дакле о праву суспензивног вета на законе изгласане у Парламенту. Ово вето не мора изгледати као снажно овлашћење, зато што ће закон бити усвојен ако на поновљеном гласању за њега гласа већина посланика, што значи да се не тражи квалификована већина. Међутим, председник и парламент у Француској морају водити рачуна како о расположењу јавног мњења, тако и односу партијских снага у парламенту, тако да значај председничког права вета може бити и велики и мали, зависно од околности.

³¹ *Ibid.*, 167.

³² Р. Марковић, *Извршна власт*, Београд 1980, 162.

³³ Ш. Дерен-Антољак, „Институција Председника Републике према Уставу Француске из 1958. године“, *Политичка мисао* 28/1991, 62.

Према члану 18 Устава, Предсједник има право да се обраћа домовима Парламента путем поруке коју упућује на почетку засједања Парламента, а ако Парламент не засједа, онда ће бити сазван за ову прилику. Поводом ових порука не отварају се расправе. Однос Предсједника према парламенту, тј. подређен положај Парламента био је повод да се посљедњим амандманима на Устав из 2008. покуша смањити предсједников утицај на рачун овлашћења Парламента. Амандмане је предложио предсједник Саркози, образлажући их потребом да се ојача улога Парламента који је доста слабијих овлашћења у односу на парламенте других држава ЕУ. Према овим амандманима, као што смо поменули, ограничено је трајање мандата предсједника, парламент је добио могућност да предлаже законе, да стави вето на одређена предсједникова именовања, а влада је изгубила контролу над радом парламентарних одбора. Имајући у виду и скраћивање мандата предсједника на пет година и тиме изједначавање предсједничког и посланичког мандата, створена је претпоставка нове институционалне равнотеже. Још је рано доносити закључке о ефектима ових промјена, али се на наведене промјене гледа са извјесним подозрењем у теорији, па се према мишљењима појединих аутора ништа не мијења у погледу предсједникове доминације у француском уставном систему.³⁴

Поред значајних овлашћења према влади и парламенту, Предсједник има и веома значајна овлашћења у погледу права да распише референдум и права да предузима мјере у ванредним околностима („изузетна овлашћења“). Према чл. 11, предсједник може да распише референдум поводом закона који се тичу организације јавних власти, или предлажу реформе које се тичу економске или социјалне политике нације, или у случају потребе да се ратификује споразум који утиче на функционисање институција, а који није супротан уставу. Колико је широко тумачена одредба о расписивању референдума, говори и чињеница да је својевремено питање начина избора предсједника мијењано путем референдума, а не путем технике предвиђене за измјену устава.³⁵ Устав је чланом 16 прецизно регулисао појам ванредног стања и услове под којима Предсједнику припада право на употребу „изузетних овлашћења“. Први услов је да независност земље, интегритет њене територије или извршење међународних обавеза буду угрожени на тежак и непосредан начин, а други услов је да је редовно функционисање јавних власти прекинуто.

³⁴ G. Carcassonne, "Immuable V^e République", *Pouvoirs*, N° 126, 3/2008, 28–31.

³⁵ Референдумом од 28. октобра 1962. уведен је непосредан избор предсједника од стране грађана. Де Гол је, потпуно заобилазећи Парламент, питање избора предсједника повјерио одлуци грађана. – М. Јовичић, (2006), 169.

У случају да су испуњена оба услова, Председник ће, послје консултовања са првим министром, председницима домова парламента и Уставним савјетом, предузети мјере које околности изискују. Председник има, дакле, само обавезу консултовања са наведеним лицима, али одлука је препуштена само њему. Ипак, да ови поступци Председника не би били без контроле, уставом се предвиђа да се у току ванредног стања парламент сазива без позива и Национална скупштина у овом периоду не може бити распуштена.³⁶

Према члану 19 Устава, сви акти Председника, изузев оних који су предвиђени чл. 8, 11, 12, 16, 18, 54, 56 и 61, захтијевају премапотпис првог министра или надлежних министара. Дакле, нека од веома важних овлашћења Председника не подлијежу премапотпису, нпр. право Председника да се обрати Парламенту (чл. 18), Уставном савјету (чл. 54 и 61), као и да изабере његова три члана (чл. 56). Много су важнија његова права да самостално и по својој вољи изабере првог министра према члану 8 или да распише референдум према члану 11, и то о било ком закону који се тиче организације власти, да распушта скупштину (чл. 12) и предузима све неопходне мјере у ванредним околностима (чл. 16).

Сва ова побројана овлашћења дају председнику несумњиво широке могућности да заиста влада и управља. Да ли ће и у којој мјери ова овлашћења бити коришћена, зависи од више фактора, од којих су на првом мјесту личност председника и структура односа на релацији владе и парламента, на једној и председника, на другој страни. Када је у питању личност председника Де Гола, он је дата овлашћења користио максимално, понекад и ван уставних оквира. Све је то навело ауторе да овај режим окарактеришу као „лични режим који је Де Гол кројио по својој мери“.³⁷ Колико је личност председника Де Гола оставила печат на физиономију уставног система V Републике говоре и тврдње да су „овласти Председника потицале од њега самог, а не од устава“, или да се „Пета Република у првих 11 година свог постојања сигурно одржала захваљујући више способности њезина прва Председника да употребљава (и злоупотребљава) одредбе Устава, него ли самим одредбама.“³⁸

³⁶ „Своје право на ванредна овлашћења, Председник је искористио само једном 23. априла 1961. после војног пуча у Алжиру, иако је пуч био угушен већ 25. априла, када су фактички престали да постоје уставом тражени услови за предузимање ванредних мера, јер институције нису биле угрожене на 'тежак и непосредан начин', примена члана 16. је била продужена још пуних пет месеци, што је пружило повода за критиковање оваквог понашања генерала Де Гола.“ – *Ibid*.

³⁷ Н. Пашић, *Упоредни политички системи*, Београд 1976, 118.

³⁸ Ш. Дерен-Антољак, 60.

4.2. Положај председника према Уставу Руске Федерације

Председник Русије по Уставу из 1993. године посједује шири овлашћења од председника по уставу француске Пете Републике. У Уставу је функцијама и положају председника посвећено чак десет чланова. Председник је у уставу одређен као чувар устава те права човјека и грађанина. Он утврђује основне смјернице унутрашње и спољне политике, те представља земљу унутар граница и на међународном плану. Врховни је командант оружаних снага, формира Вијеће сигурности Руске Федерације и председава њиме, утврђује војну доктрину, те именује и разрјешава дужности врховно војно заповједништво оружаних снага.

Однос Председника према влади и парламенту огледа се у сљедећим његовим овлашћењима: право именовања премијера (уз сагласност Думе) и замјеника премијера и федералних министара; право расписивања референдума; право распуштања Државне думе ако тај дом парламента два пута узастопно изгласа неповјерење Влади или ако три пута одбаци председников приједлог новог премијера; право законодавне иницијативе; право законодавног вета који може бити заобиђен тек ако за спорни закон гласају двије трећине посланика у оба дома Федералне скупштине; право доношења указа са законском снагом; право доношења одлуке о смјени Владе.

Колико је Влада у подређеном положају у односу на председника, видљиво је из одредаба устава по којима Председник као председавајући сједница Владе, доноси нормативне указе које Влада мора поштовати приликом доношења властитих рјешења и одлука и може укинути Владине одлуке и рјешења која су супротна Уставу, федералним законима и председниковим указима. Председник Русије има право да доноси председничке указе и одлуке које се дијеле на нормативне и ненормативне (индивидуалне – којима се проводе закони или постојеће одлуке). Нормативни укази су посебна врста аката којима се утемељује преседан одређене врсте.³⁹ Указима и одлукама даје се председнику могућност да оствари велики утицај на политички процес и систем власти у цјелини. Док је обиљежје парламентаризма постојање потребе премапотписа за све акте које предузима председник, а обиљежје полупредседничког система је обавеза премапотписа за само неке акте да би били пуноважни,⁴⁰ руски устав председнику оставља потпуну слободу у њиховом

³⁹ D. Boban, 64.

⁴⁰ С. Сокол, „Полупредседнички сустав и парламентаризам“, *Политичка мисао* 3/1992, 4–17.

доношењу, обавезујући га само одредбом да укази и одлуке које доноси морају бити у складу са Уставом и савезним законима.

Дводома Федерална скупштина је по новом уставу добила доста сужена овлашћења, што доводи овај систем власти на границу са ауторитарним режимима. Савезна скупштина састоји се од два дома – Савезног савјета и Државне думе. Савезни савјет представља федералне јединице, а Државна дума је оптепредставничко тијело које бирају грађани путем избора. Према уставу, оба дома имају самосталну и равноправу надлежност. Самостална надлежност Савезног савјета више је окренута председнику (потврђује указ председника о увођењу ратног и ванредног стања, проглашава избор председника Русије, разрјешава председника Русије), а самостална надлежност Државне думе је окренута влади (даје сагласност на именовање председника владе, одлучује о повјерењу влади). Председник има право одлажућег вета на законе усвојене у Савезној скупштини. Када председник одбије да потпише савезни закон у року од 14 дана од дана достављања, Државна дума и Савезни савјет поново разматрају тај закон и тек када буде усвојен двотрећинском већином гласова од укупног броја чланова Савезног савјета и посланика Државне думе, њега председник мора потписати у року од седам дана и обнародовати. Према уставу, председник може распустити Државну думу у слjedeћим случајевима: ако не успије избор владе, или ако влади буде изгласано неповјерење у Државној думи. Нови избори за Државну думу морају се одржати у року од четири мјесеца од дана распуштања. Државна дума не може бити распуштена у сљедећим случајевима: у року од годину дана од дана избора; у случају покретања оптужнице против председника Русије све до доношења одлуке Савезног савјета; у вријеме постојања ратног и ванредног стања на цијелој територији Русије; посљедних шест мјесеци до истека мандата председника Русије.

Сва ова овлашћења председника Русије превазилазе овлашћења која имају председници других држава са полупредседничким системом власти. „Ако је главни циљ устава ограничење државне власти, овај устав тај циљ није домашио, пошто су терације власти сасвим претегнуле на једну страну, а она сама није подвргнута ефективној контроли. Кључна институција Устава Русије је председник Русије, а устав ће у историји уставности вероватно остати упамћен по енормној власти коју председник Русије има: све гране власти практично су под његовима јаким утицајем, а он одговоран више декларативно него стварно.“⁴¹

⁴¹ Р. Марковић, „Устав Русије“, *Анали Правног факултета у Београду* 6/1993, 674.

5. ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМИ ФРАНЦУСКЕ И РУСИЈЕ – ДУАЛНА СТРУКТУРА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ ИЛИ ПРЕВЛАСТ ПРЕДСЈЕДНИКА?

Анализирајући овлашћења која имају председници Француске и Русије, примјећујемо да ширина појединих овлашћења превазилазе и она која посједује председник САД. Док у погледу француског система организације власти постоји мање неслагања којем типу организације власти припада, руски систем организације власти у теорији изазива више недоумица.

Француска је за више од пола вијека колико постоји Пета република прошла кроз различите периоде осцилације тежишта власти на релацији председник – Влада. Извршна власт у Француској зависи од двије врсте избора: председничких и парламентарних. Када председнички и парламентарни избори дају исти резултат, председник има потпуну слободу да у пуној мјери користи сва овлашћења која му устав додјељује. Од првих општих председничких избора 1965. до данас, само се три пута догодило да се председничка и парламентарна већина не подударају. То су периоди три кохабитације: 1986–1988, 1993–1995. и 1997–2002. године, када је већина у парламенту била супротстављена председнику.⁴² Како је према Уставу предвиђено да „Влада утврђује и води политику“,⁴³ можемо закључити да су ове уставне одредбе могле бити у потпуности реализоване само у наведеним периодима кохабитације када су први министри припадали већинској партији у парламенту. У супротној ситуацији, када председник припада већинској партији, он утврђује политику коју први министар само води. Могућност кохабитације је у новије вријеме сасвим искључена, имајући у виду скраћење председничког мандата са седам на пет година и одржавање прво председничких, па онда парламентарних избора.

Иако је рано доносити закључке о ефектима наведених промјена на функционисање власти у Француској, поједини аутори сматрају да

⁴² „Прва кохабитација догодила се 1986. године када је десница предвођена Шираком освојила већину у Парламенту чиме је осудила председника Митерана на прву кохабитацију која је трајала две године. Потом 1993. године када је такође десница однела победу и поново осудила Митерана да последње две године свог другог мандата проведе у кохабитацији са првим министром Баладиром. Последња и најдужа кохабитација догодила се 1997. године након што је Ширак одлучио да по угледу на британску праксу распусти парламент годину дана пре истека мандата. Изборе је тада добила Социјалистичка партија. Председник Жак Ширак био је принуђен да наредних пет година проведе у кохабитацији са Жоспеном као првим министром.“ – В. Васовић, 499–500.

⁴³ Устав Републике Француске, чл. 20.

промјена трајања председничког мандата и подударност избора „само обезбјеђују будућим председницима исту моћ. (...) Пета република је рођена као парламентарни режим са јаком председничком доминацијом. Тако је живјела и тако живи и данас.“⁴⁴ Колико је улога председника у француском уставном систему све доминантнија говоре и приједлози и идеје могућих уставних промјена. О томе свједоче идеје Комитета Баладир, који је председник Саркози овластио да састави приједлог могућих уставних промјена. Један од приједлога односио се на промјену чланова 5, 20 и 21 Устава, чијом би новом формулацијом било предвиђено да председник републике „дефинише“ политику нације, остављајући влади да дефинисану политику „води“.⁴⁵ Овај приједлог није био прихваћен, али показује правац у коме се креће Пета република, а то је све извјеснији президенцијализам. У том погледу постаје све јасније колика је вјероватноћа да у скорој будућности Француске дође до све дубље еволуције Пете републике, па можда чак и успостављања Шесте републике.

Док је у Француској повремено долазило до осцилација и промјене тежишта власти између председника и владе, иако у краћим периодима, у Русији то није случај. Од ступања на снагу устава до данас положај председника и ширина његових овлашћења нису мијењани у корист владе. Управо због ширине овлашћења којима располаже председник, Русија се у литератури често означава као председнички систем власти. Ипак, постојање премијера на челу владе која је одговорна парламенту једини је разлог према којем Русију сврставамо у полупредседнички а не у председнички систем власти. Према критеријумима које постављају творци теорије полупредседничког система, Русија само дјелимично задовољава тражене услове. Тако према Дивержеовим критеријумима, Русија испуњава само прва два, то су избор председника на општим изборима и постојање широких овлашћења, али не и трећи критеријум, према којем председник има наспрам себе „премијера и министре који посједују извршна и владавинска овлашћења и могу остати на положају само ако се томе не противи парламент.“⁴⁶ Руски полупредседнички систем није у потпуности у складу ни са Сарторијевим критеријумима и његовом теоријом полупредседничких система. Његов систем са двије главе извршне власти од

⁴⁴ G. Carcassonne, 31.

⁴⁵ R. Ghevontian, “La révision de la Constitution et le Président de la République: l’hyperprésidentialisation n’ a pas eu lieu“, *Revue française de droit constitutionnel*, N° 77/2009, 121.

⁴⁶ M. Duverger, 166.

којих једна увијек има јачи положај, а друга слабији у зависности од тога да ли председник припада парламентарној већини или не, у руском уставном систему је могућ, али није био примијењен у досадашњој пракси.⁴⁷

Дуална структура извршне власти, односно постојање премијера на челу Владе одговорне парламенту, једини је разлог који уставни систем Русије карактерише као полупредседнички. Међутим, поставља се питање да ли је извршна власт заиста дуална ако политичка пракса кроз дуже вријеме показује да извршна власт председника доминира у цијелом политичком систему. Ипак, постојање уставних одредаба по којима је влада осим председнику државе одговорна и парламенту, оставља могућност да у другачијем распореду снага премијер успостави дјелотворнију контролу над радом владе. Тренутно, имајући у виду председничка овлашћења, уставни механизми свакако доприносе јачем положају председника.

6. ЗАКЉУЧАК

Мјешовити системи Француске и Русије настали су као резултат сложених друштвено-политичких околности које су владале у овим земљама у вријеме доношења устава. Прилике у овим земљама биле су такве да су захтијевале промјену постојећих режима и успостављање дјелотворне власти. Полупредседнички режим се показао као најприкладнији систем организације власти у датим околностима. Оба устава и француски и руски дјело су снажних личности које су снагом свог ауторитета доприњеле да се у оба случаја конституише установа председника државе са доминантном улогом и широким овлашћењима. Иако је ријеч о земљама које су имале потпуно различит друштвено-економски и политички развитак, систем организације власти конституисан у виду полупредседничког режима показао је доста сличности у погледу положаја, улоге и овлашћења председника у француском и руском уставном систему. Од како је у теорији уставног права почела сазријевати идеја о мјешовитом полупредседничком систему, француски уставни модел Пете републике узиман је као прототип овог модела организације власти. Уопште у литератури постоји претежна сагласност да је француски уставни систем чист примјер полупредседничког модела. Са руским уставним системом то није случај. Од како је 1993. године донесен Устав Руске федерације, он је у теорији уставног права а и шире изазвао полемике око тога да ли је ријеч о председничком или

⁴⁷ „... Председник до 2003. није припадао тој већини, а свеједно је био 'прва глава'“ – D. Boban, 65.

полупредједничком систему организације власти. Анализом положаја и улоге председника у оба уставна система, дошли смо до закључка да постоје велике сличности у погледу овлашћења председника и да је у француском полупредједничком режиму дошло до извјесних промјена које доводе до тога да систем организације власти све више клизи ка чистом presidency-изму. То је нарочито дошло до изражаја скраћењем председничког мандата са седам на пет година и поклапањем председничких и парламентарних избора. Захваљујући томе могућност кохабитације је постала готово немогућа, па је влада све више онемогућена да оствари потенцијалну аутономију, као и различите равнотеже и промјена устројства власти унутар егзекutive, што су услови за постојање полупредједничког модела. Са друге стране у руском уставном систему није искључена могућност да се успостави подјелена власт или кохабитација у случају формирања парламентарне већине којој не припада председник. Али обзиром на сву ширину овлашћења којима располаже, председник може наметнути премијера и владу који не припадају парламентарној већини јер у процесу формирања владе и контроли њеног рада уставни механизми погодују председнику а не парламенту. Анализа положаја председника у оба уставна система, без обзира на различитости које постоје између двије посматране земље, показала је да су у оба случаја полупредједнички системи све ближи presidency-изму јер је комплексна равнотежа егзекutive нарушена у оба случаја.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Boban, Davor, „Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj, Komparativna politika i polupredsjednički sustavi“, *Analitičko društvo politološkog društva* 1/2007;
2. Брајс, Џејмс, *Савремене демократије I*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1931;
3. Васовић, Вучина, *Савремене демократије I*, Службени гласник, Београд 2008;
4. Гостовић, Драган, *Извршина власт као државна функција*, Алтера, Београд 2006;
5. Ghevontian, Richard, “La révision de la Constitution et le Président de la République: l’hyperprésidentialisation n’a pas eu lieu“, *Revue française de droit constitutionnel* N° 77, 1/2009;

6. Дерен-Антољак, Штефица, „Институција Председника републике према Уставу Француске из 1958. године“, *Политичка мисао* 28/1991;
7. Duverger, Maurice, *Les régimes semi-présidentiel*, Pierre Fougereyrollas Fayard, Paris 1986;
8. Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи*, Службени гласник, Београд 2006;
9. Лукић, Радомир, Кошутећ, Будимир, *Увод у право*, Научна књига, Београд 1975;
10. Марковић, Ратко, „Устав Русије“, *Анали Правног факултета у Београду* 6/1993;
11. Марковић, Ратко, *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд 1980;
12. Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд 1996;
13. Пашић, Најдан, *Упоредни политички системи*, Институт за политичке студије Факултета политичких наука, Београд 1976;
14. Pickles, Dorothy, *The Government and Politics of France*, Methuen and Co LTD, London 1972;
15. Shevtsova, Lilia, *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 1999;
16. Сартори, Ђовани, *Упоредни уставни инжињеринг: Структуре, подстицаји и исходи*, Филип Вишњић, Београд 2003;
17. Симовић, Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008;
18. Сокол, Смиљко, „Полупредседнички сустав и парламентаризам“, *Политичка мисао* 3/1992;
19. Carcassonne, Guy, “Immuable V^e République“, *Pouvoirs*, N° 126, 3/2008.

Правни прописи

1. Устав Француске, <https://www.constituteproject.org/>;
2. Устав Русије, <https://www.constituteproject.org/>.

Jelena Sarafijan

Faculty of Law,
University of East Sarajevo

THE POSITION OF THE PRESIDENT OF REPUBLIC IN CONSTITUTIONAL SYSTEMS OF FRANCE AND RUSSIA

Summary

The paper analyzes the constitutional systems of France and Russia in terms of the position of president of the republic in these systems. An attempt was made to determine the similarities and differences between the constitutional systems through the analysis of the position of president of the republic, and to mark the possible advantages of one system over another. The physiognomy of the constitutional systems, as well as the general level of development of socio-political relations before making French and Russian Constitutions are completely different in the two countries. France has a rich history in terms of democratic tradition and a high degree of development of political institutions, while in Russia socialist unified government system preceded the adoption of the Constitution. No matter how there are great differences between these two constitutional systems at first sight, we note that due to the effects of the constant change within the political systems, as well as due to the flexibility of semi-presidential models, there are great similarities among these countries particularly in terms of the position and the authority of the President. In which direction these constitutional systems will move, it is difficult to say with certainty, but it is certain that the French constitutional model, especially after the recent changes connected to the shortening of the presidential mandate and matching presidential and parliamentary elections, is getting closer to the Russian constitutional model in terms of the position of the President of the Republic.

Key words: *President of the Republic; Semi-presidential system; Cohabitation.*