

UDK 316.334.3:316.47(324)

Kohabitacija u Francuskoj kao posledica polupredsedničkog sistema**

Sažetak



Peta Francuska Republika je klasičan primer polupredsedničkog političkog sistema. Jedna od njegovih značajnijih karakteristika jeste mogućnost kohabitacije u periodima kada većinu u parlamentu ima politička opcija suprotna predsedniku. U Francuskoj se do danas ova situacija javljala tri puta. Rad će analizirati odlike kohabitacije u francuskom polupredsedničkom sistemu i specifičnosti svakog od tri perioda kohabitacije. U periodima kohabitacije, težište političke moći se prenosilo sa predsednika, njenog tradicionalnog nosioca, na premijera, koji više nije u podređenom položaju. Iako je predsednik zadržavao značajnu ulogu, političku agendu je oblikovao premijer. Sa druge strane, dužina perioda kohabitacije, potencijal za rivalitet dva aktera na budućim predsedničkim izborima i veličina većine koja podržava premijera u parlamentu su faktori koji su uticali na razlike u odnosima dvojice nosilaca izvršne vlasti u svakom od tri postojeća slučaja.

Ključne reči



Francuska, polupredsednički sistem, izvršna vlast, kohabitacija, predsednik, premijer

* Autor je istraživač pripravnik na Institutu za međunarodnu politiku i privredu. E-mail: pavle.nedic@diplomacy.bg.ac.rs

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

Uvod

Ustavom iz 1958. godine Četvrta Francuska Republika je zamenjena Petom, a novostvoreni politički sistem se nakon uvođenja neposrednih predsedničkih izbora 1962. godine može okarakterisati kao klasičan primer semiprezidencijalizma. U najopštijem smislu, ovakve političke sisteme odlikuje bikefalna egzekutiva, budući da, pored predsednika koji crpi legitimitet i autoritet iz činjenice da je direktno izabran, premijer takođe ima značajnu moć, jer je odgovoran direktno izabranom parlamentu. Ovo stvara prostor za pojavu kohabitacije, kao specifične situacije u kojoj su dva nosioca izvršne vlasti politički protivnici. U francuskom slučaju, ona je postojala samo kao teorijska mogućnost sve do sredine osamdesetih godina dvadesetog veka, zahvaljujući stalnoj i ubedljivoj dominaciji konzervativnih stranaka. Međutim, od 1986. godine, pa do kraja treće, poslednje dosadašnje kohabitacije 2002. godine, Peta Republika je provela više od pola vremena u kohabitacijskom režimu. Cilj rada je da objasni kohabitaciju kao naročitu pojavu u francuskom polupredsedničkom sistemu i da kroz analizu konkretnih primera kohabitacije izdvoji njene glavne karakteristike, kao i posebnosti svakog od tri perioda kohabitacije.

Rad će se sastojati od tri poglavlja i zaključka. U prvom poglavlju će biti predstavljena teorijska razmatranja polupredsedničkog sistema. U drugom poglavlju će biti objašnjeno kako ovaj sistem funkcioniše u Francuskoj. Treće poglavlje će biti posvećeno kohabitaciji u političkom sistemu Pete Republike i biće analizirana tri postojeća slučaja. Na kraju će biti data zaključna razmatranja.

Polupredsednički sistem: određenje i karakteristike

Polupredsednički sistemi kao poseban tip političkih sistema imaju brojne pristalice i protivnike među politikolozima. Ovaj kontroverzni pojam

dobio je na značaju prvenstveno kroz radove Morisa Diveržea (Maurice Duverger), francuskog političkog teoretičara koji ga je prvi definisao i odredio na osnovu francuskog sistema, otvarajući prostor za brojne buduće radove koji su se dalje bavili semiprezidencijalizmom. Diveržeoova uticajna definicija polupredsednički sistem određuje kao onaj koji u ustavu kombinuje tri elementa:

1. predsednik je izabran na opštim izborima;
2. ima značajna ovlašćenja;
3. nasuprot njega postoje premijer i ministri koji imaju izvšnu moć i ostaju na položajima samo ako se parlament tome ne protivi (Duverger, 1980: 166).

Diverže pored Francuske identifikuje još šest država čiji politički sistemi odgovaraju njegovoj definiciji semiprezidencijalizma. To su Austrija, Finska, Irska, Island, Portugal i Vajmarska Republika, koja je postojala između dva svetska rata. On smatra da je Francuska država sa moćnim predsednikom, čija ovlašćenja u praksi daleko prevazilaze ona koja su mu ustavom propisana. Sa druge strane, Austrija, Irska i Island su države sa predsednikom kao figurom, koje iako ustavnim odredbama predsedniku predviđaju značajnu ulogu, politička praksa ih približava parlamentarnim sistemima. Na kraju, u slučaju Vajmarske Republike, Finske i Portugala postoji ravnoteža između predsednika i vlade, a dualizam izvršne vlasti se ogleda i u praksi. Ovakve razlike i varijabilnost u ispoljavanju semiprezidencijalizma, smatra Diverže, posledica su odnosa četiri varijable: sadržaj ustava, kombinacija tradicije i okolnosti, sastav parlamentarne većine i odnos predsednika sa tom većinom (Duverger, 1980: 177).

Naslanjajući se na Diveržeoov rad, brojni autori su dalje razrađivali koncept polupredsedničkog sistema, baveći se pokušajima da odrede semiprezidencijalne režime u odnosu na parlamentarne i predsedničke. Tako Metju Šugart (Matthew Shugart) i Džon Keri (John M. Carey) prave razliku između premijersko-predsedničkih i predsedničko-parlamentarnih sistema. Praveći poređenje sa predsedničkim sistemom, za Šugarta i Kerija premijersko-predsednički režim ima dve karakteristike. Prva jeste popularno izabrani predsednik, ali koji nije nužno glava egzekutive, već koegzistira sa premijerom. Druga se odnosi na činjenicu da predsednik mora imati izvšnu političku moć. Međutim, za razliku od prezidencijalizma, ovde ta moć ne mora nužno biti legislativna (Shugart and Carey, 1992: 23). Dakle, premijersko-predsednički sistem je suštinski najsličniji klasičnom Diveržeoovom određenju semiprezidencijalizma, što i sami autori napominju (Shugart and Carey, 1992: 23). Pored ovog, postoji i predsedničko-parlamentarni sistem, koji karakterišu:

1. opšti izbor predsednika;
2. predsednik postavlja i smenjuje ministre;
3. ministri zavise od poverenja parlamenta;
4. predsednik ima moć da raspusti parlament ili ima zakonodavna ovlašćenja, ili oba (Shugart and Carey, 1992: 24).

Dakle, u predsedničkim i premijersko-predsedničkim sistemima i predsednik i parlament mogu imati ulogu u izboru ministara, ali samo jedan od ovih organa ministre može smenjivati. Nasuprot tome, u predsedničko-premijerskim sistemima, to ovlašćenje imaju i predsednik i parlament (Shugart and Carey, 1992: 24-25).

Sa druge strane, Petra Šlajter (Petra Schleiter) i Edvard Morgan-Džouns (Edward Morgan-Jones) primenjuju teoriju principala i agenta na semiprezidencijalizam. Ova teorija pokušava da objasni delegiranje autoriteta u demokratskim društvima. Osnovni nosilac autoriteta jeste narod, glavni principal koji zarad sprovođenja praktične vlasti i donošenja odluka taj autoritet prenosi na svog agenta ili agente, predsednika i/ili parlament, kroz izbore. U zavisnosti od tipa političkog sistema, ovi agenti takođe mogu delovati kao principal u odnosu na vladu, kao njihovog sopstvenog agenta. U slučaju polupredsedničkih sistema, objašnjavaju autori, građani delegiraju autoritet i predsedniku i parlamentu, a ključna karakteristika jeste da nad vladom oba agenta imaju određeni nivo autoriteta i kontrole (Schleiter and Morgan-Jones, 2009: 876).

Diverzeove ideje i koncept semiprezidencijalizma bile su često meta kritika i osporavanja. Neke od najčešćih kritika na račun Diverzeove definije se odnose na činjenicu da ona kombinuje institucionalne (prvi i treći) i bihevioralne kriterijume (drugi) (Schleiter and Morgan-Jones, 2009: 873). Jedno od mogućih rešenja ponudio je Robert Eldži (Robert Elgie). Crpeći inspiraciju iz Diverzeove definicije, ali oslanjajući se samo na insitucionalne faktore, on daje sledeće određenje polupredsedničkih režima „...situacija gde predsednik izabran opštim izborima na utvrđen mandat postoji zajedno sa premijerom i vladom koji su odgovorni parlamentu” (Elgie, 1999: 13). Tako ova definicija izostavlja pitanje predsednikovih ovlašćenja, kriterijum koji se može različito tumačiti u zavisnosti da li se posmatra ustav ili politička praksa, što posledično omogućava jasniju klasifikaciju konkretnih političkih sistema.

Mirjana Kasapović predstavlja tri pravca kritika polupredsedničkog sistema kao *sui generis*. Ovi kritičari smatraju da on predstavlja samo kombinaciju elemenata predsedničkih i parlamentarnih sistema i da nema svoja specifična obeležja. Prvi, poput Vinfrida Stefanija (Winfried Steffani), mišljenja su da je u pitanju modifikovani predsednički sistem, dok ga drugi, na primer Karl Ditrh Braher (Karl Dietrich Bracher), svrstavaju pod predsedničke sisteme. Treća grupa kritičara, kojoj pripada Arent Lajphart (Arendt Lijphart), govori o dinamičkim tipovima i konstantoj fluktuaciji od prezidencijalizacije ka parlamentarizaciji (Kasapović, 2006: 29-32). Sa druge strane, neki autori su smatrali da sam termin polupredsednički sistem nije adekvatan. Alan Siarof (Alan Siaroff) nudi klasifikaciju za koju smatra da bolje oslikava različite manifestacije odnosa predsednika, vlade i parlamenta. On određuje četiri tipa sistema: predsednički, parlamentarni sa predsedničkom dominacijom, parlamentarni sa predsedničkom korektivom i parlamentarni sa predsednikom kao figurom (Siaroff, 2003: 287).

Istorijski gledano, zastupljenost polupredsedničkih sistema dugo nije bila na visokom nivou. Prve države koja su ga usvojila su bile Finska i Vajmarska Republika 1919. godine, a čak ni činjenica da ga je Francuska prihvatila 1962. godine nije odmah doprinela njegovoj proliferaciji (Elgie, 2011: 6). Iako je u pitanju period dekolonijalizacije, većina francuskih kolonija je nezavisnost dobila nešto ranije, krajem 50-ih i početkom 60-ih godina dvadesetog veka. To je još uvek vreme Četvrte Republike, tipičnog parlamentarnog sistema, a koji je logično bio uzor i inspiracija ovim novonastalim državama u Africi i Aziji (Elgie, 2011: 10). Do velike ekspanzije semiprezidencijalizma dolazi za vreme talasa demokratizacije početkom 90-ih godina. Tada ga usvajaju brojne nekadašnje francuske kolonije, kako bi se jasnije povezale sa bivšom metropolom i njenom tadašnjom spoljnom politikom fokusiranom na asistenciju u procesu demokratizacije u frankofonoj Africi. Dodatno, bivše portugalske kolonije u ovom periodu ulaze u proces demokratizacije i ugledaju se na polupredsednički sistem Portugala. Na kraju, raspad Sovjetskog Saveza i Jugoslavije pokreće talas usvajanja novih ustava u novonastajućim republikama, koje se masovno opredeljuju za polupredsednički model (Elgie, 2011: 10-11). Međutim, pored geografskog i kulturnog faktora, politički kontekst isto igra značajnu ulogu. Tako se za semiprezidencijalizam kao kompromisno rešenje odlučuju države koje žele da nađu balans između struja koje zagovaraju predsednički, odnosno parlamentarni model. Polupredsednički sistem se uvodi i u državama koje žele da istaknu svoj demokratski status, bilo da raskrščaju sa ranijim autoritarnim praksama ili da su u pitanju autokratski lideri koji žele da uspostave demokratsku fasadu. Ovom modelu se pribegava i kada se prelaskom sa parlamentarnog modela želi postići stabilnost jačanjem uloge predsednika, ili obrnutno, kada je cilj ograničiti predsednička ovlašćenja ukidanjem prezidencijalizma (Elgie, 2011: 13-14). Takođe, u brojnim državama koje su se opredelile za semiprezidencijalizam, kohabitacija se neretko javljala, na primer u Poljskoj, Sloveniji, Bugarskoj, Rumuniji, Hrvatskoj i Severnoj Makedoniji (Pejić, 2007: 53).

Na primeru Srbije, Milan Jovanović pokazuje konstantnu tendenciju ka prezidencijalizaciji političkog sistema koji autor klasifikuje kao parlamentarni, uprkos neposrednom izboru predsednika (Jovanović, 2018: 9). Međutim, predsednički izbori su najvažniji izbori i pravilo je, a ne izuzetak, raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora kako bi koincidirali sa predsedničkim. Ovo vodi „...liderskim kampanjama u kojima su predsednički kandidati nastojali da nešto od svog rejtinga prenesu izbornim listama čiji su bili nosioci” (Jovanović, 2018: 10). Autor dalje objašnjava da ni proporcionalni izborni sistem koji bi po pravilu trebalo da neutrališe prezidencijalizaciju to ne uspeva, zahvaljujući apsolutnoj dominaciji partijskih lidera u političkom životu. Prilazeći ovom pitanju sa druge strane, Slaviša Orlović se posebno bavi prezidencijalizacijom partija kao posledicom polupredsedničkog sistema. Analizirajući primere iz Srbije i regiona, autor ukazuje da „kada su predsednici republika istovremeno

bili i predsednici partija, oni su bili jaki predsednici" (Orlović, 2017: 11). Sa druge strane, kad je partija predsednika u poziciji da sastavlja vladu, ona obično daje slabije premijere (Orlović, 2017: 9).

Polupredsednički sistem u Francuskoj

Ustav Pete Francuske Republike iz 1958. godine u potpunosti menja politički sistem države, a nakon ustavnog amandmana iz 1962. godine on se može okarakterizirati kao polupredsednički. Sadržaj novog Ustava je oblikovan specifičnim istorijskim i političkim kontekstom, a vodeći cilj ustavotvoraca je bio da otklone nestabilnost izvršne vlasti, glavnu karakteristiku Četvrte Republike. Ipak, buran period nepopularne Četvrte Republike doneo je, pored stalnih smena vlada, i izvesne značajne rezultate, poput ekonomskog oporavka države nakon Drugog svetskog rata i ključnu ulogu Francuske u stvaranju Evropskih zajednica, prvo Evropske zajednice za uglj i čelik Ugovorom iz Pariza 1951. godine, a potom i Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju Rimskim ugovorima 1957. godine. Sa druge strane, to je i period dekolonizacije i nastanka novih država u Indokini i frankofonoj Africi. Upravo je rat i situacija u Alžiru dovela do kraja Četvrte Republike (Knapp and Wright, 2006: 50-51). General Šarl de Gol (Charles de Gaulle), istaknuti ratni heroj, pozvan je da formira vladu kako bi državu izveo iz krize koju je alžirski konflikt prouzrokovao. General pristaje, ali uz insistiranje da mu se dozvoli da sastavi novi ustav. Ovaj novi ustav, čiji je glavni pisac bio istaknuti degolista Mišel Debre (Michel Debré), uveo je korenite promene u francuski politički sistem, a koje su oslikavale stavove, prioritete i glavne ideje Šarla de Gola (Knapp and Wright, 2006: 53).

Kako bi sprečio nestabilnost egzekutive, koja je proizilazila iz fragmentiranosti partijskog sistema i čestih izglasavanja nepoverenja vladama u parlamentu, funkcija predsednika, na koju je 1958. godine izabran de Gol, znatno je ojačana. Članom 5. Ustava predviđeno je da predsednik svojom arbitražom garantuje funkcionisanje javnih vlasti i kontinuitet države, nadgleda sprovođenje Ustava, garantuje nezavisnost, teritorijalni integritet i poštovanje sporazuma (Stevens, 2003: 72). Na ovaj način njegova uloga je da bude iznad politike, neutralni arbitar koji će se starati o ključnim javnim i nacionalnim interesima Francuske i njenih građana. Drugi ključni član Ustava jeste 16. Njime je predsedniku data mogućnost korišćenja vanrednih ovlašćenja i upravljanja dekretima u slučaju da su institucije Republike, nezavisnost nacije ili teritorijalni integritet ugroženi, a on ova vanredna ovlašćenja može preuzeti nakon konsultacija sa premijerom, Ustavnim savetom (Conseil constitutionnel) i oba doma Parlamenta (Stevens, 2003: 72). U praksi, ona su korišćena samo jednom, i to 1961. godine nakon ustanka generala koji su bili protiv francuskog pristajanja na nezavisnost Alžira.

Francuska dualna egzekutiva primarnu ulogu dodeljuje predsedniku. On imenuje premijera, uzimajući u obzir odnos snaga u donjem domu Parlamenta – Narodnoj skupštini (Assemblée nationale), budući da vladu mora potvrditi legislativna grana vlasti, i imenuje ministre na premijerov predlog. Predsednik predsedava sastancima Saveta ministara (Conseil des ministres) i potpisuje uredbe i dekrete donete na ovim sastanicama. U odnosu sa Skupštinom, predsednik ne može prisustvovati njenim sednicama već se ovom telu obraća putem poruka, a iako nema pravo veta, može vratiti zakon na ponovo razmatranje. Ipak, Skupštinu ništa ne sprečava da ponovo izglasa istovetan predlog. Predsednikov glavni instrument uticaja na Skupštinu jeste mogućnost njenog raspuštanja, najviše jednom u 12 meseci (Knapp and Wright, 2006: 88-89). Ovo predsedniku daje mogućnost da, nakon dolaska na vlast, a ukoliko je nezadovoljan odnosom snaga u Narodnoj skupštini, izazove vanredne parlamentarne izbore sa idejom da će pod uticajem predsedničkih izbora birači slično glasati i na izborima za poslanike, te tako omogućiti predsedniku apsolutnu kontrolu procesa donošenja odluka. Predsednik ima pravo raspisivanja referenduma u vezi sa međunarodnim ugovorima i organizacijom državne uprave, a od 1995. godine amandmanom je ovo ovlašćenje prošireno i na oblasti socijalne politike, ekonomije i javnih službi (Knapp and Wright, 2006: 88). On takođe imenuje tri člana Ustavnog saveta, uključujući Predsednika Ustavnog saveta, kao i brojne više administrativne službenike, vrši pomilovanja, predstavlja državu u inostranstvu i potpisuje međunarodne ugovore (Stevens, 2003: 71-74).

Drugi nosilac egzekutivne vlasti, koji se u praksi najčešće nalazi u podređenom položaju, jeste premijer. Ipak, zahvaljujući ubeđenom parlamentaristi Debreu, premijerska ovlašćenja su u poređenju sa onima koja su posedovali premijeri Četvrte Republike Ustavom iz 1958. godine znatno ojačana, posebno u odnosu prema skupštini (Knapp and Wright, 2006: 53). Premijer predlaže strukturu Vlade, broj ministarstava i resore. Vlada kreira i usmerava politiku nacije, a odgovorna je skupštini. U legislativnom pogledu, Parlament ima Ustavom jasno definisane oblasti u kojima donosi zakone, dok Vlada u svim ostalim upravlja dekretima. Dodatno, premijer ima pravo zakonodavne inicijative, sazivanja vanrednih sednica Skupštine. Dodatno, za određivanje agende skupštinskih sednica nije zaduženo ovo telo, već Vlada. Premijer može i povezati bilo koji zakon sa pitanjem poverenja Vladi. Zakon će biti automatski usvojen ukoliko Narodna skupština ne izglasa da je Vlada izgubila njeno poverenje. Ova procedura je korišćena preko 70 puta, uvek uspešno (Sodaro et al., 2007: 475-476). To je između ostalog i posledica postupka za izglasavanje nepoverenja Vladi koji je izuzetno restriktivan, kako bi se sprečila situacija iz perioda Četvrte Republike. Naime, glasanje o poverenju Vladi mora pokrenuti najmanje 10% poslanika, a glasa se nakon 48-časovnog perioda koji služi da se situacija primiri. Potrebna je apsolutna većina glasova poslanika (Elgie, 1991: 64). Ovako ustavno regulisan odnos Vla-

de i Skupštine daje premijeru značajnu kontrolu nad usvajanjem zakona i dosta autonomije u odnosu na zakonodavnu granu vlasti.

U odnosu na predsednika, premijer raspolaže ovlašćenjem premapotpisa za sve predsedničke odluke, osim nekih značajnih izuzetaka poput raspisivanja referenduma, imenovanja premijera, raspuštanja Narodne skupštine ili preuzimanja vanrednih ovlašćenja (Stevens, 2003: 67-68). Pored toga, pod njegovom kontrolom se nalazi ogroman administrativni Vladin aparat sa sedištem u Palati Matinjon, koji je ključan za sprovođenje izvršne vlasti, a koji je daleko brojniji i razvijeniji od predsednikove administracije iz Jelisejske palate (Elgie, 1991: 68). Ova znatna ovlašćenja pokazuju da, konstitucionalno, premijer nije od sekundarnog značaja u odnosu na predsednika. Međutim, politička praksa govori drugačije.

Onoga trenutka kada se opredelio da preuzme poziciju predsednika i sa nje kroji francusku politiku, de Gol je svojim autoritetom i nastupom uspostavio obrazac koji će centar moći trajno povezati sa ovom funkcijom. Dodatni faktor je ustavni amandman iz 1962, koji su građani izglasali na referendumu, a koji uvodi neposredne izbore za predsednika Republike kroz dvokružni izborni sistem (Knapp and Wright, 2006: 55). Na ovaj način je de Gol sebi obezbedio legitimitet za donošenje ključnih odluka i nakon završetka Alžirske krize, a koji je nastavio da se prenosi na njegove naslednike na funkciji predsednika. Predsednikov primat u francuskoj politici je čak doveo do karakterizacije premijera kao njegovog „šefa kabineta“ (Stevens, 2003: 67). Iako je ova ocena preterana, činjenica jeste da je premijer u podređenoj ulozi. Iako mu Ustavom direktno nije dodeljeno to ovlašćenje, de Gol je Debrea smenio sa funkcije premijera i postavio Žorža Pompidua (Georges Pompidou), time uspostavljajući praksu koju će primenjivati i kasniji predsednici. Takođe, predsednik poseduje svoj „rezervisani domen“ (domaine réservé), koji obuhvata spoljnu i evropsku politiku, odnose sa frankofonom Afrikom i odbranu, a u koji se premijer po pravilu ne meša (Stevens, 2003: 83). Dalje, predsednik premijera može u praksi zaobići direktnim kontaktom sa ministrima, kojima dobri odnosi sa predsednikom mogu doneti prevaгу u slučaju eventulanih neslaganja sa premijerom. Predsednicima nije bilo strano ni aktivno uključivanje i predvođenje inicijativa u unutrašnjoj politici koje su smatrali posebno važnim, poput velikih arhitektonskih projekata Fransoa Miterana (François Mitterrand) (Elgie, 1991: 75). Međutim, situacija se menja u slučaju kohabitacije, kada na parlamentarnim izborima većinu poslaničkih mesta u Narodnoj skupštini ne osvoji politička opcija naklonjena predsedniku, već ona koja mu predstavlja opoziciju.

Kohabitacija u francuskom polupredsedničkom sistemu

Kohabitacija stvara svojevrsni paradoks u francuskom političkom sistemu, jer se baš u ovim vanrednim situacijama svi politički akteri najdirektnije pridržavaju svojih ovlašćenja predviđenih Ustavom. Premijer,

budući da tada nije politički podređen predsedniku, ima mnogo veću slobodu u izboru sopstvenih ministara i formulisanju programa Vlade. Predsednik zadržava izvestan stepen uticaja u izboru ministara spoljnih poslova i odbrane, ali ne i ostalih članova vlade. Kohabitacija obojicu nosilaca izvršne vlasti podstiče da maksimalno koriste neredovna ovlašćenja i sredstva koja su im dodeljena Ustavom, a koja bi trebalo da budu izuzeci, ne pravila (Elgie, 2002: 302). Tako se premijer oslanja na ubrzavanje zakonodavne procedure, prvenstveno kroz učestalo povezivanje određenih zakona sa pitanjem poverenja Vladi. Doslednim sprovođenjem političkog programa i uspešnim reformama premijeri su težili da steknu legitimitet za predsedničku kandidaturu, što je često stvaralo dodatnu tačku rivaliteta sa predsednikom. Sa druge strane, predsednik usporava zakonodavnu proceduru odbijanjem da potpiše zakone ili Vladine uredbe i dekrete, te se generalno distancira od Vladine politike i kritikuje je u javnim nastupima. Ipak, budući da su prinuđeni da se oslanjaju jedan na drugog, primarno kroz obavezu premapotpisa za brojne odluke, predsednici i premijeri, iako politički protivnici, i u periodima kohabitacije su pokazivali otvorenost za saradnju u cilju normalnog funkcionisanja političkog sistema.

Jedan od glavnih uzroka dosadašnjih kohabitacija su bili različiti vremenski intervali predsedničkih i parlamentarnih izbora, što je bila posledica različitog trajanja mandata predsednika (sedam godina) i Skupštine (pet godina) tokom većeg dela istorije Pete Republike (Elgie, 2001: 113-114). Ustavnim amandmanom iz 2000. godine, a počevši od 2002. godine, predsednički mandat je skraćen na pet godina, između ostalog i sa ciljem da se smanji mogućnost kohabitacije, što se do sada pokazalo kao uspešno. Održavanje predsedničkih i parlamentarnih izbora u istoj godini sa razmakom od nekoliko meseci kao rezultat ima prelivanje rezultata i pobedu iste političke opcije i na jednim i na drugim (Elgie, 2001: 114). Međutim, ranije se dešavalo da termin redovnih predsedničkih izbora bude na sredini mandata Skupštine ili obrnuto, da se parlamentarni izbori održavaju na pola predsedničkog mandata. U prvom slučaju, novi predsednik lako može sprečiti kohabitaciju raspuštanjem Skupštine ukoliko trenutno većinu ima njemu suprotstavljena politička opcija, računajući da će se rezultati predsedničkih izbora preneti i na nove vanredne parlamentarne izbore. Ovo se u praksi ispostavljalo kao tačno. Miteran je ovu taktiku uspešno primenio oba puta nakon pobede na predsedničkim izborima, 1981. i 1988. godine (Pierce, 1991: 274). Međutim, u drugom slučaju, predsednik je suočen sa obavezom da za premijera imenuje političara iz njemu opozicione struje ukoliko ona pobedi na parlamentarnim izborima. To se dogodilo tri puta i stvorilo tri slučaja kohabitacije: Miteran - Širak (od 1986. do 1988. godine), Miteran - Baladur (od 1993. do 1995. godine) i Širak - Žospen (od 1997. do 2002. godine). Sva tri slučaja su imala brojne specifičnosti, ali i određene zajedničke karakteristike.

Prvi slučaj kohabitacije je bio presedan i uspostavio je u nekim aspektima obrazac za preostala dva. Budući da je ovakva situacija postojala

samo hipotetički tokom prvih 20 godina trajanja Ustava koji ju je omogućio, prvaj kohabitaciji je prethodila rasprava da li se u takav politički aranžman uopšte upuštati. Naime, pre i nakon očekivane pobjede desnice na parlamentarnim izborima 1986. postojala su različita mišljenja da li bi lider RPR (*Rassemblement pour la République*) i budući premijer Žak Širak (*Jacques Chirac*) trebalo da saraduje sa predsednikom Miteranom, kako mu je predlagao njegov blizak saradnik Eduar Baladur (*Édouard Balladur*), ili da kroz odbijanje Vlade da upravlja primora predsednika na ostavku, za šta se zalagao lider koalicione partije UDF (*Union pour la démocratie française*) i bivši premijer Rejmon Bare (*Raymond Barre*) (Pierce, 1991: 275). Širak se priklonio prvom pravcu razmišljanja i tako je počela prva od tri kohabitacije u Petoj Republici. Nju je obeležilo nekoliko specifičnih okolnosti. Znalo se da će trajati maksimalno dve godine zbog predstojećih redovnih predsedničkih izbora 1988, na kojima su oba nosioca izvršne vlasti planirala da učestvuju. Zahvaljujući Miteranovoj zameni dvokružnog većinskog izbornog sistema proporcionalnim na parlamentarnim izborima 1986. godine, poraz Socijalističke partije (*Parti socialiste*) je bio ublažen i konzervativne stranke su imale većinu od samo tri poslanička mesta (Knapp and Wright, 2006: 127). Posledično, premijer je bio prinuđen na pažljivo balansiranje i gotovo se može reći da je funkcionisao u sistemu duple kohabitacije, ne samo sa predsednikom, već i sa koalicionim partnerima, posebno UDF i Bareom, koji je takođe gajio predsedničke ambicije (Lazardeux, 2015: 54). Ovi faktori su primorali Širaka da pokuša da u kratkom vremenskom periodu postigne konkretne i značajne političke rezultate.

Međutim, već pri formiranju Vlade se suočio sa poteškoćama. Miteran je stavio veto na njegove predloge za ministre iz predsednikovog rezervisanog domena, a vodeće ličnosti UDF nisu želele da prihvate ključne ministarske pozicije kako bi zadržali distancu od vlade (Lazardeux, 2015: 50). Tokom dvogodišnje kohabitacije Širak je pokušao da dosledno sprovede svoj politički program i pritom se značajno oslanjao na usvajanje zakonodavnih predloga po hitnoj proceduri (60 puta), povezivanje glasanja o zakonima sa poverenjem vladi (osam puta), i to vrlo rano u debati, a pokušao je i da upravlja dekretima u čemu ga je Miteran tri puta sprečio odbijajući da stavi svoj potpis na njih. Time je primorao Širaka da se vrati u Narodnu skupštinu i mere kao što su privatizacije kojima je poništio brojne nacionalizacije prethodne socijalističke vlade ili povratak na većinski izborni sistem na parlamentarnim izborima usvoji kroz zakonodavnu proceduru (Pierce, 1991: 280-281). Dakle, predsednik je uspešno otežavao i odlagao, ali ne i sprečavao usvajanje odluka kojima se protivio. Ipak, konstantim kritikovanjem Vlade u tradicionalnim javnim obraćanjima pred Novu godinu, za Dan Bastilje i nakon redovnih sastanaka Saveta ministara uspešno se pozicionirao kao kritičar vladinih mera i neutralni arbitar koji ima na umu primarno opšte francuske interese (Lazardeux, 2015: 59). Miteran je poljuljanu popularnost povratio

do izbora 1988. i u drugom krugu trijumfovao nad Širakom, otvorivši prostor za drugu kohabitaciju pet godina kasnije.

Druga kohabitacija (1993 - 1995) je nastala u sličnim uslovima kao prva, ali joj je po mnogo čemu bila sušta suprotnost. Novi premijer Baladur je dobio priliku da u praksi primeni svoje ideje o funkcionalnoj kohabitaciji koje je iznosio osamdesetih. Baladur je karijeru osvario kao javni službenik i direktor nekoliko kompanija, te nije bio preterano posvećen i uključen u unutarpartijsku politiku. To ga je činilo pogodnijim za bolji odnos sa Miteranom, a bio je otvoren i za savez sa UDF koji je u njemu čak video sopstvenog potencijalnog predsedničkog kandidata koji bi bio takmac Širaku i alternativni kandidat desnice (Lazardeux, 2015: 63). Dodatno, ogromna većina poslaničkih mesta koju su stranke desnice zajedno osvojile na izborima 1993. godine, 473 mesta od 577, bila je najveća konzervativna većina u istoriji Pete Republike do tad. Sa druge strane, Miteran više nije imao tako snažnu kontolu nad Socijalističkom partijom, znao je da neće učestvovati na sledećim predsedničkim izborima, pa u Baladuru nije video direktnog izazivača i dodatno je bio oslabljen lošim zdravstvenim stanjem (Knapp and Wright, 2006: 128). Svi ovi faktori su drugu kohabitaciju učinili manje burnom od prve, mada su povremeni sukobi između dva nosioca egzekutivne vlasti i dalje postojali.

Kao bliski Širakov saradnik i svedok svih izazova iz prve kohabitacije, Baladur se tokom svog premijerskog mandata izuzetno trudio da primeni naučeno i izbegne sličnu situaciju. Zbog toga nije insistirao na većini važnih pitanja koja su mogla da izazovu Miteranovu negativnu reakciju i suprotstavljanje. Tako je odustao od refome Er Fransa (Air France) i uvođenja prelimiranih stranačkih izbora koji bi prethodili predsedničkim izborima (Lazardeux, 2015: 70). Nedostatak ambicioznih i odlučnih reformi je dodatno podstaknut očekivanom pobeđnom desnice 1995. na predsedničkim izborima, kao i eventualnim potonjim parlamentarnim. Ogromna većina u skupštini je konzervativcima davala samopouzdanje da će većinu u skupštini zadržati čak i ako kandidat leve postane predsednik, što se nakon zamora posle dva Miteranova mandata i brojnih optužbi za korupciju na račun socijalista činilo malo verovatnim (Lazardeux, 2015: 68-69).

Ipak, neki obrasci političkog delovanja karakteristični za prvu, ponovili su se i u drugoj kohabitaciji. Kako bi izgradio dobru reputaciju do predsedničkih izbora, Baladur je, kao i Širak, pribegavao čestim stavljanjem zakona na hitnu proceduru (više od 40 puta). Predsednik je ponovo redovno koristio priliku da kritikuje Vladu, na primer povodom reformi Francuske banke i izbora državnih preduzeća koja će biti privatizovana. Uspešno se nametnuo kao glavni francuski predstavnik na G7 samitima i odbranio moratorijum na testiranje nuklearnog oružja kojem se Baladur protivio (Elgie, 2001: 120). Ipak, uzimajući sve ovo u obzir, drugu kohabitaciju je karakterisao daleko bolji odnos predsednika i premijera.

Treća kohabitacija trajala je od 1997. do 2002. godine, a ovakva situacija je do tad od presedana i nepoznanice već postala normalizovan

politički obrazac u Francuskoj. Tadašnji predsednik Žak Širak, pobjednik predsjedničkih izbora 1995. godine, raspustio je Narodnu skupštinu godinu dana pre kraja njenog mandata i okončao vrlo nepopularnu Vladu Alana Žipea (Alain Juppé). Međutim, na izborima je ubedljivu pobjedu odnela Socijalistička partija, koja je zajedno sa drugim strankama levice, prvenstveno komunistima i zelenima, formirala ubedljivu većinu (Lazareux, 2015: 76). Budući da su parlamentarni izbori nastupili nakon samo dve godine predsjedničkog mandata, ovakvim izbornim rezultatima nastali su uslovi za prvu kohabitaciju koja je trajala pun petogodišnji mandat Skupštine. Kao posledica ove vrlo loše procene i neslavnog poraza njegovog RPR, bilo je malo verovatno da bi Širak rizikovao potpuno samouništenje sopstvene političke karijere još jednim vanrednim parlamentarnim izborima. Novonastala situacija je premijeru Lionelu Žospenu (Lionel Jospin) dala mogućnost za sprovođenje nekoliko značajnih reformi, ali kojima je pristupao temeljno i strpljivo, bez obaveze da žuri. Među najuticajnijima su bile smanjene radne nedelje sa 39 na 35 radnih sati, univerzalno zdravstveno osiguranje i državnim subvencijama podržani poslovi za nezaposlenu omladinu (Lazareux, 2015: 81). Premijer je ipak imao značajnu opoziciju za neke od njih, i to u gornjem domu parlamenta – Senatu (Sénat), u kojem desnica tradicionalno ima većinu. Protivljenje Senata se najviše manifestovalo prilikom usvajanja građanskog pakta o solidarnosti (Pacte civil de solidarité – PACS), ugovora koji uređuje zajednički život parova, ali je manje obavezujući od braka. Između ostalog, cilj PACS-a je bio da se ovakvim rešenjem omoguće izvesna prava istopolnim parovima. Naklonjenost Senata predsedniku, a ne premijeru, zasnovana na njihovim ideološkim razlikama, je jedna specifičnost treće kohabitacije (Elgie, 2002: 300).

Odnos dvojice lidera egzekutive je u početku bio dosta pod uticajem Širakove nepopularnosti i oslabljenog uticaja u sopstvenoj partiji nakon pogrešne kalkulacije po pitanju parlamentarnih izbora. On je bio u određenom položaju, nije se protivio Žospenovim predlozima za ministre, uključujući i kandidate za ministre spoljnih poslova i odbane. Međutim, predsednikova popularnost je postepeno rasla, naročito nakon što je Francuska kao domaćin osvojila Svetsko prvenstvo u fudbalu 1998, a tokom kojeg se Širak uspešno nametnuo kao lider nacije (Elgie, 2002: 306). Sa njenim rastom su učestalije postajale i kritike na račun Vlade politike, naročito ekonomskih mera. Kako bi predsednika sprečio da iskoristi eventualne sukobe u izvršnoj vlasti u svoju političku korist, Žospen je odustao od reforme Skupštine prekomorske teritorije Francuske Polinezije i od reformi fiskalnih službi kojima se Širak protivio (Lazareux, 2015: 81). Premijerova pasivnost i rastuća predsednikova popularnost su se odrazili i na rezultate izbora 2002. godine, koji su Širaku doneli još jedan mandat, ovoga puta petogodišnji.

Na kraju, jedna oblast koja ostavlja dosta prostora za konflikt predsednika i premijera prilikom kohabitacije jeste spoljna i bezbednosna politika. Iako je tradicionalno deo predsednikovih nadležnosti, za vreme

kohabitacije rezervisani domen postaje, prema Baladurovim rečima, de-
ljeni domen (Knapp and Wright, 2006: 126). Kao verovatni budući pred-
sednički kandidat, premijer ima snažan podsticaj da se nametne u ovoj
uticajnoj oblasti, ali ne i da ulogu predsednika svede na puku ceremoni-
jalnu, jer mu nije cilj da položaj koji želi da zauzme liši moći i uticaja. Sa
druge strane, predsednik ne može dozvoliti da bude od drugorazrednog
značaja u oblasti u kojoj je njegova dominacija tradicionalno neosporna.
Ipak, praksa je pokazala da je spoljna i odbrambena politika u sva tri slu-
čaja kohabitacije bila znatno manje prostor za sukobe nego što bi se oče-
kivalo. Razlog jeste što je priroda ovih politika takva da disonantne po-
ruke i otvoren sukob u okviru izvršne vlasti drugim državama šalju loše
signale i utisak slabosti. Slično je i u pogledu sopstvenog stanovništva,
koje bi to tumačilo kao znak amaterizma i zanemarivanja nacionalnih
interesa zarad partikularnih. Pored toga, Francusku odlikuje visok ste-
pen konsenzusa povodom ključnih spoljnopolitičkih pitanja, što olakšava
kompromis predsednika i premijera, nezavisno od njihovih ideoloških po-
zicija (Knapp and Wright, 2006: 126). U spoljnoj i odbrambenoj politici
oba aktera se trude da deluju usaglašeno kroz pažljivo usklađivanje i
političko manevrisanje. Posledično, Francuska je i za vreme kohabitacije
zadržala jedinstven glas na međunarodnom nivou.

Zaključak

Generalno, kohabitacija donosi premeštanje težišta političke moći iz Je-
lisejske palate u Palatu Matinjon. Ipak, predsednik zadržava značajnu
ulogu, posebno u oblastima spoljne politike i odbrane, a na raspolaganju
ima i brojne mogućnosti da utiče na političku agendu, iako je glavna
uloga prebačena na premijera. Zetegnuti odnosi su postojali i odražavali
se na politički proces kroz kritike i sukobe oko određenih odluka, ali su
predsednik i premijer nalazili načine da ih prevaziđu. Na primer, u pogle-
du postavljanje različitih funkcionera, za šta je uglavnom potreban potpis
obojuce, predsednik je pristajao na političke smene i imenovanje premi-
jerovih kandidata, ali je za uzvrat obezbeđivao da smenjeni funkcioneri
dobiju nove pozicije slične važnosti i ranga. U periodima kohabitacije
odnos između dva nosioca egzekutivne vlasti se kreće od prinudne sa-
radnje i kompromisa do otvorenog sukoba. Ipak, kohabitacija nikada nije
blokiral politički proces i pokazala se kao funkcionalan modalitet koji,
iako može usporiti donošenje odluka i sprovođenje reformi, u francu-
ski politički sistem unosi određeni stepen međusobne kontrole u izvršnu
vlast koji je u periodima apsolutne predsednikove dominacije odsutan.

Cohabitation in France as a consequence of the semi-presidential system

Abstract



The French Fifth Republic is a classic example of a semi-presidential political system. One of its main characteristics is the possibility of cohabitation in times when the parliamentary majority belongs to the political option opposing the president. In France, this situation emerged three times. The article analyzes features of cohabitation in the French semi-presidential system and the specifics of each of the three cohabitation cases. In the periods of cohabitation, the center of the political power transfers from the president, its traditional bearer, to the prime minister, who rises from his subordinate position. Although the president keeps his significant role, the political agenda is shaped by the prime minister. On the other hand, the length of the cohabitation period, a potential rivalry of the two actors in the upcoming presidential elections and the size of the parliamentary majority supporting the prime minister are factors that cause differences in relations between the two leaders of the executive in each of the three cohabitation cases.

Key words



France, semi-presidential system, executive government, cohabitation, president, prime minister

Literatura



- Duverger, Maurice. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* Vol. 8 No. 2 (1980), pp. 165-187. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>
- Elgie, Robert (1999). "France." In *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie, pp. 67-85. New York: Oxford University Press.
- Elgie, Robert (2001). "Cohabitation: Divided Government French-Style." In *Divided Government in Comparative Perspective*, edited by Robert Elgie, pp. 106-126. New York: Oxford University Press.
- Elgie Robert. "La Cohabitation de Longue Durée: Studying the 1997-2002 Experience." *Modern & Contemporary France* Vol. 10 No. 3 (2002), pp. 297-311. <https://doi.org/10.1080/09639480220151136>.
- Elgie, Robert (2011). "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice." In *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Moestrup Sophia and Yu-Shan Wu, pp. 1-20. London: Palgrave Macmillan UK.
- Elgie, Robert, and Machin Howard. "France: The Limits to Prime-ministerial Government in a Semi-presidential System." *West European Politics* Vol. 14 No. 2 (1991), pp. 62-78. <https://doi.org/10.1080/01402389108424845>.

- Jovanović, Milan (2018). „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamen-
tarizma u Srbiji.” U *Parlamentarizam u Srbiji*, str. 1-18. Sarajevo: Fondacija Centar za
javno pravo.
- Kasapović, Mirjana. “Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u srednjoj i istoč-
noj europi: problemi konceptijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja
i denominiranja.” *Anali Hrvatskog politološkog društva* Vol. 3 Br. 1 (2006), str. 27-54.
<https://hrcak.srce.hr/38262>
- Knapp, Andrew and Wright Vincent (2006). *The Government and Politics of France*. 5. ed.
London: Routledge.
- Lazardeux, Sébastien G. (2015). *Cohabitation and Conflicting Politics in French Policymaking*.
London: Palgrave Macmillan UK.
- Orlović, Slaviša. „Prezidencijalizacija partija u Srbiji.” *Politički život* Br. 14 (2017), str. 7-25.
- Pejić, Irena. „Polupredsednički sistem i mogućnost kohabitacije”. *Teme* Vol. 31 Br. 1 (2007),
str. 43-60.
- Pierce, Roy. “The Executive Divided Against Itself: Cohabitation in France, 1986–1988.” *Go-
vernance: An International Journal of Policy and Administration* Vol. 4 No. 3 (1991), pp.
270-294. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1991.tb00016.x>
- Schleiter, Petra and Morgan-Jones Edward. “Citizens, Presidents and Assemblies: The Study
of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz.” *British Journal of Political Science*
Vol. 39 No. 4 (2009), pp. 871–892. <https://doi.org/10.1017/S0007123409990159>
- Shugart, Matthew Soberg and Carey John M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutio-
nal Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan. “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presiden-
tial and Parliamentary Distinction.” *European Journal of Political Research* Vol. 42 No. 3
(2003), pp. 287–312. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00084>
- Sodaro, Michael J., Collinwood Dean W., Dickson Bruce J., Klesner Joseph L. and Sisk Timot-
hy D. (2007). *Comparative Politics: A Global Introduction*. 3. ed. New York: McGraw-Hill
Higher Education.
- Stevens, Anne (2003). *Government and Politics of France*. London: Macmillan Education UK.