

**Prof. dr. sc. Biljana Kostadinov**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

## PREDSJEDNIK REPUBLIKE – MIMIKRIJA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE PREMA USTAVNOM MODELU FRANCUSKE

*Ustav nije Demiurg, suprotno onom što konstitucionalisti  
ponekad imaju sklonost vjerovati,  
ne treba biti nestabilna i neizvjesna zrcalna površina društva u pokretu,  
suprotno onom što bi neki političari priželjkivali.*

Bertrand Mathieu<sup>1</sup>

### 1. ŠAH-MAT POLUPREDSJEDNIČKOM SUSTAVU

Polazna točka izučavanja hrvatske ustavne demokracije donošenje je Ustava Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990. godine.<sup>2</sup> Konačnu redakciju teksta Prijedloga Ustava Republike Hrvatske (1990.) obavila je „Redakcijska skupina“ u sastavu Smiljko Sokol, Zdravko Tomac i Vladimir Šeks.<sup>3</sup> Oblik ustrojstva vlasti Ustava Republike Hrvatske (1990.) određen je kao polupredsjednički sustav u prvom udžbeniku ustavnog prava u demokratskoj hrvatskoj državi.<sup>4</sup> Autori hrvatskog Ustava određuju značajke polupredsjedničkog sustava prema konceptu *M. Duvergera*,<sup>5</sup> koji tumači da

<sup>1</sup> Association française de droit constitutionnel, Cinquantième anniversaire de la Constitution française, Dalloz, 2008., str. 9.

<sup>2</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 56/1990.

<sup>3</sup> Branko Smerdel, Smiljko Sokol, Ustavno pravo, Narodne novine, 2009., str.89: „Valja pripomenuti da su u oblikovanju ustavnih rješenja najviše pridonijeli Smiljko Sokol i Vladimir Šeks. Franjo Tuđman, kao predsjednik Ustavotvorne komisije, izravno je utjecao na temeljna ustavna rješenja, a pisac je „Izvorišnih osnova“ (preambule ili proslova).

<sup>4</sup> Smiljko Sokol, Branko Smerdel, Ustavno pravo, Školska knjiga, Zagreb, 1992., str.151, S. Sokol, Poglavlje IX. *Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske*.

<sup>5</sup> Maurice Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, "European Journal of Political Research" 8/1980., str.166. Tekst na engleskom jeziku:

ustavni sustav francuske Pete Republike nije jedinstven, već pripada skupini država gdje se državni poglavar bira neposredno i ima *znatne ovlasti*, a vlada je odgovorna parlamentu: Austrija, Finska, Portugal, Irska, Island, Weimarska Republika.

Francuska udruga za političku znanost na Kongresu 2009. godine u radionici *Što je ostalo danas od djela Maurice Duvergera?* utvrđuje da je M. Duverger, nekada zaštitna figura javnog prava i političkih znanosti, danas zaboravljen u Francuskoj. Posljednja referenca i posljednja počast iskazana mu je 1987. godine knjigom *Mélanges Duverger*.<sup>6</sup>

Otto Pfersmann se distancira od uporabe koncepta „polupredsjedničkog“ sustava za određivanje Pete Republike: „Riječ je o ideološkom instrumentu za opravdanje stalnih povreda Ustava od strane Predsjednika Republike i dobrovoljnom ropstvu političkog i pravničkog osoblja koje podrazumijeva pristup takvom „čitanju“ teksta.“<sup>7</sup> Njezino ustrojstvo vlasti pravno nije ništa drugo do parlamentarni sustav, a primjena je u velikoj mjeri neustavna. Izmjena ustavnog ustrojstva vlasti druge države u „francuski“ sadrži u sebi rizik proizvodnje potpuno drukčijih učinaka, stoga što *povreda Ustava ne može biti uokvirena ustavom*.

M. Duvergeru navedena obilježja polupredsjedničkog sustava nisu dostatna za razvrstavanje u skupinu, niti može samo pomoću njih objasniti klasifikaciju. Stoga u svom prvom članku na engleskom jeziku ukratko definira model, a u širem opsegu iznosi različitosti političkih sustava navedenih država, ocrtava figurativno predsjedništvo (Austrija, Island, Irska), nadmoćno (Francuska) i uravnoteženo predsjedništvo i vladu (Finska, Portugal i Weimarska Republika). Razmatra ustavne ovlasti tijela državne vlasti i uvjete uspostave sustava. Tumači da predsjedničke ovlasti ovise o opstojnosti i prirodi parlamentarne većine i da li parlamentarna većina podržava predsjednika ili mu se suprotstavlja.<sup>8</sup> Autor za oblikovanje koncepta uzima i ustavne ovlasti i zbiljsko funkcioniranje vlasti. Neposredan izbor predsjednika države nužan je, ali nije dovoljan uvjet za razvrstavanje u skupinu polupredsjedničkih sustava, neposredno izabrani predsjednik mora biti i relativno snažna figura. R. Elgie ističe da takva logika u utvrđivanju kriterija klasificiranja neizbježno uvodi subjektivnost

“A political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage, (2) he possesses **quite considerable powers**; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them.”

Vidi: M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1971.

<sup>6</sup> *Droit, institutions et systemes politiques : melanges en hommage a Maurice Duverger, professeur emerite a l'Universite de Paris I, Pantheon-Sorbonne*, Dominique Colas et Claude Emeri, P.U.F., Paris, 1987., [www.congresafsp2009.fr/](http://www.congresafsp2009.fr/). Pristup 8.11.2011.

<sup>7</sup> Otto Pfersmann, *L'illusion del mos gubernandi gallicum*, in: *Percorsi costituzionali* 2 (2009) 275 – 286. Peta Republika ima parlamentarni sustav, no to nam ne govori puno.

<sup>8</sup> Vidi šire: Duverger, Maurice (1978), *Echec au roi*, Paris, Albin Michel.

u proces, uključuje prosudbu o tome koliko je predsjednik države nadmoćan ili to može biti, što ohrabruje različite autore u razvrstavanju država u različite skupine.<sup>9</sup> Navodi da su *Stepan i Skach* 1993. godine odredili samo Francusku i Portugal polupredsjedničkim sustavima, a Austriju, Island i Irsku parlamentarnim, zato što imaju slabe predsjednike iako su neposredno izabrani. *Sartori* ima isti pristup, 1997. godine iznosi da Austrija i Island nisu polupredsjednički sustavi zato što su im predsjednici „snažni samo na papiru“, zbiljski ustav ih je lišio ustavnih ovlasti.<sup>10</sup> Cijena koštanja takvog pristupa je da se njime udaljavamo od postavljenih pravila rasprave o oblicima ustrojstva vlasti.

*Michel Troper* u radu *Klasifikacije u ustavnom pravu* iz 1989. godine o znanstvenoj vrijednosti klasificiranja izvan klasične dihotomije na predsjednički i parlamentarni sustav tumači: „Izvršnost usporedbe ovisi o tome da li su klase uspoređene u potpunosti. (...) Dakle, uzmemo li kao kriterij jednu značajku, prva klasa mora biti definirana tom značajkom a druga suprotnom, odnosno nepostojanjem značajke. To pravilo nije ništa drugo nego implementacija načela nekontradiktornosti. No, u slučaju političkih sustava, dva oblika - parlamentarni i predsjednički prikazani su strogo kao suprotni ili čisti. Prema tome, oni to jesu ukoliko, kako smo i naveli, predsjednički sustav ima neposredan izbor predsjednika i nedostatak političke odgovornosti, te parlamentarni sustav ima političku odgovornost i nedostatak neposrednog izbora predsjednika. Suprotno navedenom, „mješoviti“ bi sustav sadržavao kontradiktorna obilježja: neposredan izbor predsjednika i nepostojanje neposrednog izbora, političku odgovornost i nedostatak političke odgovornosti, što bi naravno bilo *apsurdno*“.<sup>11</sup> Klasifikacija može biti samo formalna, nema druge operative vrijednosti osim što klasificira sustave po tome da li njihov *ustav ima parni ili neparni broj članaka*. Autor kritizira svaki pokušaj klasifikacije, navodi da nikakav uzročni odnos ne bi mogao postojati između ustavnih struktura i stvarnog političkog sustava, te dodaje da klasificiranje sustava nema znanstvenu vrijednost.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Elgie, Robert (2004) *Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations*. Political Studies Review, 2 (3), str. 314-330.

R. Elgie kao jednu od mogućnosti izučavanja nudi: **“We may choose not to study semi-presidentialism at all.** The veto players approach provides an alternative way of studying political institutions and overall may provide a more fruitful method of analysis.” <http://doras.dcu.ie/63/> pristup 5.11.2011.

<sup>10</sup> Ibidem., R. Elgie, <http://doras.dcu.ie/63/> pristup 5.11.2011. Autor navodi :  
Stepan Alfred, and Cindy Skach(1993), ‘Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus presidentialism’, *World Politics*, vol. 46, str. 9.  
Sartori, Giovanni (1997), *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Macmillan. str. 126; Sartori izbacuje i Irsku.

<sup>11</sup> Michel Troper «Les classifications en droit constitutionnel», str. 945-956, u *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, Juillet-Août 1989, LGDJ, Paris, str. 945 - 1242.

<sup>12</sup> Hamon Francis, Troper Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2007, 25<sup>ed.</sup>, str. 104-121 i 477.

M. Kasapović iznosi: „Izvorno Duvergerovo određenje novoga političkog sustava postalo je predmetom stalnih teorijskih prijepora koji su se koncentrirali oko triju pitanja. Prvo, jesu li navedena glavna obilježja dostatna da se konstituiraju novi sustav vlasti, odnosno novi politički režim? Drugo, što treba podrazumijevati pod „znatnim ovlastima“ predsjednika države i kako tu sintagmu diferencirati u konkretne ustavne ovlasti? Treće, kako se odnositi prema analitičkim pristupima, konstitucionalnom i empirijskome, što ih je Duverger primijenio u klasificiranju polupredsjedničkih sustava, a koji daju različite rezultate?“<sup>13</sup>

Autori hrvatskog Ustava navode kao uzor Ustav Pete Republike,<sup>14</sup> no francuski profesori ustavnog prava G. Burdeau, M. Troper i F. Hamon,<sup>15</sup> tumače da njezin institucionalni sustav sadrži glavna obilježja parlamentarnog sustava: dualističku izvršnu vlast, političku odgovornost vlade parlamentu, pravo raspuštanja parlamenta i donekle, instituciju supotpisa akata državnog poglavara od strane vlade. Ističu da se od referendumu o neposrednom izboru predsjednika republike (1962.) narodna suverenost izražava i izvan parlamentarnih, na predsjedničkim izborima. Profesori iznose da je riječ o novom institucionalnom obliku parlamentarnog sustava, no ne žele mu dati određeni naziv ili izdvojiti mišljenje nekog drugog autora.

D. Maus, J.-C. Colliard, O. Duhamel, L. Favoureu i F. Luchaire 1993. godine, okupljeni u Savjetodavnom ustavnom vijeću za izmjenu Ustava Francuske (1958.) pod predsjedavanjem G. Vedela, u zadržavanju političke odgovornosti vlade parlamentu Pete Republike vide dokaz o postojanju parlamentarnog sustava i odbacuju daljnju raspravu je li to sustav izvan tradicionalne diobe na predsjednički ili parlamentarni sustav i postoji li mješavina tih sustava.<sup>16</sup>

M.-A. Cohendet 2002. godine tumači da je Peta Republika *ostala parlamentarnom*, s oblikom ustrojstva vlasti u kome je vlada odgovorna parlamentu. Iako je na početku sustav bio *monoreprezentativan*, od izmjene ustava 1962. godine je *bireprezentativan*:

<sup>13</sup> Mirjana Kasapović, Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi konceptijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja, *Anali* 2006, 2007, 3.

<sup>14</sup> Tako Vladimir Šeks o pozadini nastanka hrvatskog Ustava u *Glasi Slavonije* od 27. 12. 2009. iznosi: „Svoj sam uradak prezentirao u veljači 1990. godine na prvom saboru HDZ-a u Dvorani Lisinski i u njemu su bile sadržane sve bitne odrednice našeg temeljnog pravnog dokumenta, po uzoru na francuski Ustav, prema kojem je predsjednik Republike faktičan šef države. Procjenjivao sam, naime, da će Hrvatska u razdoblju osamostaljenja trebati predsjednika s jakim ovlastima, a i u skladu sa svjetonazorom Franje Tuđmana predsjednik je morao biti državni poglavar.“ [http://www.glas-slavonije.hr/vijest.asp?rub=1&ID\\_VIJESTI=118459](http://www.glas-slavonije.hr/vijest.asp?rub=1&ID_VIJESTI=118459) pristup 5.11.2011.

<sup>15</sup> Burdeau Georges, Hamon Francis, Troper Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1997. 25éd., str. 433. Autori tumače: „Ako bezuvjetno hoćemo prilijepiti etiketu francuskim institucijama, mogli bi ih odrediti „polupredsjedničkim“ prema terminologiji M. Duvergera. Međutim, takva nam etiketa ne bi pomogla razumjeti način na koji djeluju naše institucije.“

<sup>16</sup> Propositions pour une révision de la Constitution 15. février 1993., La Doc. française, Paris, 1993.

„Često se sustav označava na upitan način „polupredsjedničkim“, što je denominacija kojoj manjka logike. Ne možemo istodobno odrediti kao parlamentarni sustav onaj u kome je vlada odgovorna parlamentu i iznijeti da sustav u kome vlada odgovara parlamentu nije parlamentarni sustav. Upravo je tako postupio M. Duverger.“<sup>17</sup>

P. J. Canelas Rapaz odbacuje i polupredsjedničko određenje portugalskog ustavnog sustava i ostanak Portugala u društvu „šest Duvergerovih Titanida, kćeri Geje i Urana, majke zemlje i oca neba.“<sup>18</sup> Šah-mat Duvergerov koncept polupredsjedničkog sustava dobiva zbog slabosti kriterija i nedostataka u razradi. Apsolutni i univerzalni odgovor na pitanje da li je u Portugalu polupredsjednički sustav je zapravo postao trivijalan jer je jedini odgovor na to da „polupredsjednički sustav ne postoji.“<sup>19</sup>

S. Daly navodi da klasifikacija modernih ustavnih sustava izvan klasične dihotomije parlamentarni/predsjednički nailazi na nepoželjne tendencije: provincijalizam, pogreške u postupku, konceptijsku rastezljivost i *degreeism*.<sup>20</sup>

M. Kasapović 2007. godine u radu *Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi konceptijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja* navodi autore osporavatelje polupredsjedničkog sustava kao sustava *sui generis*: primjerice, Winfried Steffani, Karl Loewenstein, Anton Pelinka, Pierre Avril, Jean Claude Colliard i Jean-Luis Quermonne drže da je riječ o parlamentarnom sustavu, druga skupinu znanstvenika ga razvrstava u predsjednički sustav, a treća u podtipove parlamentarnih i predsjedničkih sustava.<sup>21</sup>

U poredbenom prikazu rezultata istraživanja o polupredsjedničkim sustavima u Srednjoj i Istočnoj Europi šesnaest autora koji prihvaćaju postojanje novog sustava, pokazuje čak trinaest različitih odgovora koje su države u toj skupini (skupine imaju od 2 do 11 država), stoga što su se različiti autori služili različitim pristupima konceptualizaciji pojma: jedni su polazili od formalnih, institucionalnih kriterija, drugi od neformalnih, empirijskih kriterija, a treći su miješali ta dva pristupa. Autorica ističe da u analizi treba pak jasno razdvojiti konstitucionalnu od empirijske razine, ako se dva pristupa nekontrolirano miješaju, obično proizvode konceptijsku i tipološku

<sup>17</sup> M.-A. Cohendet, *Quel régime pour la VIe République?*, R.D.P.,1 /2 -2002, str.173.

<sup>18</sup> Paulo José Canelas Rapaz, (Université Paris 2), *Le Portugal, un régime semi-présidentiel ?* str. 10, Congrès AFSP 2009, Section thématique 48 *Maurice Duverger aujourd'hui*. [www.congresafsp2009.fr/.../st48canelasrapaz.doc](http://www.congresafsp2009.fr/.../st48canelasrapaz.doc), pristup 8.11.2011.

<sup>19</sup> Ibidem., P.J. Canelaz Rapaz (2009) Autor u naslovu poglavlja rada *Echec et mat au concept par le manque d'opérabilité* aludira na M. Duvergerovu knjigu *Echec au Roi*, Albin Michel, Paris, 1978.

<sup>20</sup> Siobhan Daly, *The Ladder of Abstraction: A Framework for the Systematic Classification of Democratic Regime Types*, *Politics*, Volume 23, Number 2, May 2003, str. 96-108(13)

<sup>21</sup> Mirjana Kasapović, *Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi konceptijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja*, *Anali hrvatskog politološkog društva* 2006., III (2007). str. 27-54. Prvi dio članka: 1.2. Osporavanje polupredsjedničkog sustava kao sustava *sui generis*: tri pravca interpretacija.

zbrku. U zaključku nudi prvi korak politoloških istraživanja polupredsjedničkog sustava, utvrđivanje njegovih temeljnih institucionalnih obilježja: *“treba početi od dviju pretpostavki: • od izvornoga Duvergerova pojma polupredsjedničkog sustava koji uključuje sva tri temeljna obilježja koja mu je pripisao tvorac pojma; • od konstitucionalnih modela dviju prototipskih polupredsjedničkih demokracija prve i druge polovice 20. stoljeća: Vajmarske Njemačke i Pete Republike u Francuskoj. Iz tih je konstitucionalnih konstrukcija moguće utvrditi što bi bile “znatne ovlasti” predsjednika države. U obzir treba uzeti poglavito glavne ovlasti predsjednika države koje su zajedničke dvama modelima”*.<sup>22</sup> Ponuđeno rješenje opravdava time „što su suvremeni ustavni polupredsjednički sustavi u bitnome dizajnirani prema navedenim povijesnim primjerima, ponajprije prema Petoj Republici”.<sup>23</sup> Prema tim kriterijima M. Kasapović u Srednjoj i Istočnoj Europi kao polupredsjedničke sustave određuje Poljsku, Rumunjsku, Rusiju i Ukrajinu, u skupini su nakon 1990. godine bile i Bjelorusija, Hrvatska (1990.-2000.) i Moldavija (1990.-2000.).

Suprotno navedenom, držimo da je ustavni inženjering kojim bi se iz *Weimarskog Ustava* i *Ustava Pete Republike* uzele „glavne“ ustavne ovlasti predsjednika republike i oblikovalo novo ustrojstvo vlasti, neposredno suprotan osnovnom pravilu ustavne znanosti da se svaki ustavni sustav temelji na načelu, koje ne mora biti izričito navedeno, a koje određuje tumačenje ustava. Sam M. Duverger slikovito iznosi 1986. godine: *„Teška je pogreška rezati ustav na komadiće, kao kobasicu, ignorirati da se i jedan dio ustava može izolirati od cjeline teksta. Ustav se uvijek, izričito ili prešutno, odnosi na određeni politički predak čija načela pojašnjavaju interpretaciju svake njegove odredbe”*.<sup>24</sup> Načelo državnog poglavara kao državnog arbitra (članak 5. Ustava Francuske) određuje ulogu predsjednika drugačije od Weimarskog Ustava – „britanskog običaja obučenog na njemački Reich”.

Ne možemo se zbog opsega rada upustiti u šire određivanje konstitucionalnih obilježja Weimarskog Ustava (1919.), no ističemo da je glavni redaktor teksta *Hugo Preuss* na temelju teorije ravnoteže vlasti francuskog profesora R. Redsloba<sup>25</sup> (prema Leonu Duguitu) oblikovao „autentični parlamentarizam“ po uzoru na *mater parlia-*

<sup>22</sup> Ibidem., M. Kasapović, (2007) Autorica navodi da su razilaženja uglavnom uvjetovana različitim razumijevanjima i operacionalizacijama Duvergerova trećega konstitutivnog obilježja polupredsjedničkih sustava prema kojemu predsjednik države ima *“znatne ovlasti”*. U bitne ovlasti predsjednika države autorica ubraja: „i pravo da raspusti parlament i da sazove nove izbore, pravo da donosi dekrete, napose u izvanrednom stanju, u kojima su sadržane njegove zakonodavne ovlasti, te pravo da raspiše referendum o ustavnim i nekim drugim državnim pitanjima”.

<sup>23</sup> Ibidem., M. Kasapović (2007)

<sup>24</sup> M. Duverger, *Bréviare de la cohabitation*, PUF, Paris, 1986, str. 16.

<sup>25</sup> Vidi šire: Robert Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer Wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen, 1918., franc. prijevod: *Le régime parlementaire*, 1924. Profesor R. Redslob je živio u Alzasu.



*mentorum* Veliku Britaniju. H. Preuss odbija dodijeliti predsjedniku Reicha, biranom neposredno prema prijedlogu Maxa Webera, ovlasti koje bi obnašao bez supotpisa Kancelara (članak 50. Weimarskog Ustava).<sup>26</sup> Prema tekstu Weimarskog Ustava politički *liderr* je Kancelar, ne predsjednik Reicha. Odluku Predsjednika Reicha o imenovanju novog Kancelara supotpisivao je Kancelar u ostavci. Međutim, *Zakon o položaju ministara* od 27. ožujka 1930. godine derogira! članak 50. Ustava, oslobađa supotpisa odluku predsjednika Reicha o imenovanju novog Kancelara, te otvara put uspostavi predsjedničkih vlada, samostalnom predsjedničkom raspuštanju parlamenta i uništenju Ustava.<sup>27</sup>

Koncept M. Duvergera odbačen je u Francuskoj krajem osamdesetih godina 20. stoljeća, ustrojstvo vlasti Pete Republike nije reinterpetirano, ostaje inačica parlamentarnog sustava.

## 2. DENATURACIJA USTROJSTVA VLASTI PETE REPUBLIKE U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE (1990.)

S. Sokol u radu *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam 1992. godine* navodi da je hrvatski polupredsjednički sustav, po svojim ustavnopravnim obilježjima vrlo blizak, ali ne i posve jednak suvremenom francuskom ustavnom modelu ustrojstva vlasti, a kad je riječ o usporedbi zbilje hrvatskoga i francuskog polupredsjedničkog sustava, ocjenjuje da je hrvatski polupredsjednički sustav najbliži francuskoj zbilji čistog degolističkog parlamentarizma kakav je postojao u razdoblju od 1962. do 1969. godine.<sup>28</sup> Prema D. Šarin autor Ustava posebno je naglasio da polupredsjednički sustav pomiruje vrlo djelotvorno maksimalni stupanj političke demokracije i visoki stupanj njegove djelotvornosti, te njegovu primjenu u Francuskoj od 1958. godine do danas, te u Portugalu prema Ustavu iz 1976. godine.<sup>29</sup>

Potvrda pisaca hrvatskog ustavnog teksta o izvoru nadahnuća i sličnost između nekih ustavnih mehanizama u oba teksta nije dovoljna za zaključak da je francusko

<sup>26</sup> Franc. prijevod: Article 50. «**Toutes les ordonnances et tous les décrets** du président du Reich, même dans le domaine de la Wehrmacht, **doivent pour être valides, être contresignés par le chancelier du Reich ou par le ministre compétent. Par le contresieing, celui-ci en assume la responsabilité** ». Članak 54.: Kancelaru i ministrima Reicha potrebno je povjerenje Reichtaga za obnašanje dužnosti. Svaki od njih mora odstupiti kad mu Reichtag izglasa nepovjerenje.

<sup>27</sup> Reichministergesetz 27. 03. 1930., (RGBl., 1930., I, str. 96-100)

O reinterpetaciji ustavnih ovlasti predsjednika Reicha: Olivier Beaud, Carl Smitt ou le juriste engagé, u : Carl Schmitt, *Theorie de la Constitution*, PUF, 1993., str. 238, 245-250.

<sup>28</sup> Smiljko Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, Politička misao, Zagreb, 1992., vol. XXIX, br. 3, str. 16.

<sup>29</sup> Duška Šarin, *Nastanak hrvatskog Ustava*, Varaždin, 1997., str. 97. Izlaganje S. Sokola na 2. Sjednici Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike (31.10.1990.).

ustavno pravo bilo izvorom nadahnuća. Nužno je odrediti i što je bilo objektom uvoza, ali se i vratiti izučavanju dokumenata o izradi Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine.<sup>30</sup>

B. Smerdel tumači da je odluka o prihvaćanju polupredsjedničkog sustava u Republici Hrvatskoj donesena zbog političke koncepcije upravljanja državom Franje Tuđmana, nepostojanja demokratske tradicije i prevladavajuće sklonosti novih političkih elita sustavu koncentracije i personalizacije vlasti, te ocjene ustavotvoraca kako budućnost donosi takve probleme i opasnosti koji zahtijevaju centralizaciju političkog odlučivanja.<sup>31</sup>

Prigodom izbora ustavnog modela ustrojstva vlasti u Hrvatskoj veliku ulogu imao je ugled institucija utemeljen na izuzetnoj djelotvornosti francuskog ustrojstva vlasti, ali i prestiž prvog predsjednika Pete Republike, generala De Gaullea, simbola slobodne Francuske. Držimo da su autori hrvatskog Ustava (1990.) osim ustavnim tekstom bili nadahnuti i stvarnim načinom vladanja De Gaullea. Budući da jednostavno usvajanje ustavnih normi o položaju i ovlastima francuskog predsjednika Republike ne bi jamčilo poželjan način vladanja, pisci ustava su prešli granice originalnog francuskog ustavnog teksta. Konstitucionalizirano je i u bitnome ustavnopravno reproducirano funkcioniranje francuskih vlasti za vrijeme predsjedavanja Republikom generala De Gaullea (od 8. siječnja 1959. godine do 28. travnja 1969. godine).

Na taj su način ne samo izišli izvan okvira Ustava Pete Republike, već su denaturirali originalni ustavni tekst, izmijenili obilježja francuskog ustavnog modela. Uvoz francuskog ustavnog prava 1990. godine nije bio neutralan, nije bila riječ o prijevodu ustavnih normi, no ustavnopravna znanost uči da i pravnička transplantacija ustavnog teksta drugih država ne jamči identično djelovanje u matičnoj državi. Bilo je potrebno francuske ustavne norme instrumentalizirati, protumačiti i pravno prilagoditi poželjnom političkom cilju: uspostavi djelotvorne državne vlasti u kojoj se nadmoć predsjednika republike širi i na vladu i zakonodavnu vlast.

Iz originalnog francuskog ustavnog teksta odstranjene su institucionalne prepreke, ustavne institucije za pružanje otpora volji predsjednika republike, a i ustavnopravni uvjeti za prednost predsjednika vlade u političkom sustavu u slučaju kohabitacije, nepodudarnosti parlamentarne i predsjedničke većine. Tekst je nadograđen ustavnim normama nepoznatim originalu. Unatoč upozorenju profesora

<sup>30</sup> Usporedba teksta prvog Prijedloga nacrtu Ustava Republike Hrvatske od 15. kolovoza 1990. godine i Nacrta Ustava Republike Hrvatske od 23. studenog 1990. godine s Ustavom Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990. godine, te izučavanje zapisnika sa sjednica ustavotvornih komisija temelj su za utvrđivanje ustavne misli pisaca ustavnog teksta. Vidi: Duška Šarin, *Nastanak hrvatskog Ustava*, Varaždin, 1997., Usporedni tekst prvog Prijedloga nacrtu Ustava Republike Hrvatske, Nacrta Ustava Republike Hrvatske i Ustava Republike Hrvatske, str. 263-337.

<sup>31</sup> Branko Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava – Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, Zbornik PFZ, 60, (1) 7-44 (2010), str. 13.



*Arsena Bačića* na 5. sjednici Komisije za ustavna pitanja Sabora (22. studeni 1990.) da su „ograničene kompetencije legislative u korist intervencionističke uloge egzekutive, koje su sačuvane tradicionalnim principima. Prije svega supremacije nad oružanim snagama, pravo imenovanja ministara, objavljivanje ratnog stanja, odlučivanje o intervenciji države, predlaganje ustavnim promjena“ te obzirom na tu ustavnu evoluciju treba predložiti neke amandmane Prijedlogu Ustava i akcentirati ulogu hrvatskog Sabora<sup>32</sup> i parlamentarni sustav. Strateški cilj ostvaren je u hrvatskom ustavnom tekstu jačanjem ovlasti predsjednika republike i legitimacijom postignute neravnoteže vlasti.

### 3. MIMIKRIJA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE (1990.) PREMA FRANCUSKOM UZORU

#### 3.1. O odstupanju degolističke vladavine od Ustava Pete Republike (1958.)

Evoluciju političkog sustava obilježenu personalizacijom vlasti u razdoblju De Gaulleovog predsjedavanja Republikom (1959.-1969.) uspoređuje se s principatom, općim pojmom za određivanje svih suvremenih sustava gdje političkim tijelom upravlja jedna osoba.<sup>33</sup> Prema *Jean-Louis Quermonneu* De Gaulle u govoru od 31. siječnja 1964. godine iznosi koncepciju vlasti u kojoj je predsjednik Republike izvor i nositelj vlasti, jamac budućnosti Francuske i Republike, narod mu je dodijelio nedjeljivu državnu vlast, niti jedna druga vlast ne može postojati ako ju on nije dao i držao.<sup>34</sup> De Gaulle potvrđuje da djelovanje vlasti u vrijeme njegovog obnašanja predsjedničke funkcije odstupa od ustavnog teksta, prije parlamentarnih izbora 1967. godine, za koje se pribojavao da će donijeti pobjedu oporbi, izjavljuje: *“Zapravo će biti zabaono gledati kako možemo vladati s Ustavom.”*<sup>35</sup> Od investiture De Gaullea na dužnost posljednjeg predsjednika Vlade IV. Republike 1. lipnja 1958. godine do prvih parlamentarnih izbora (18. i 25. studenog 1962.), nakon referendumu o neposrednom izboru predsjednika Republike u Petoj Republici (28. listopada 1962.), u Francuskoj nema većinskog fenomena, ne poznaje stabilnu parlamentarnu većinu istovjetnu s predsjedničkom političkom većinom, stoga uspostava nadmoći predsjednika Republike nije bila posljedica trostrukog političkog konsenzusa, alžirski rat je u tome odigrao najvažniju ulogu.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Duška Šarin, *Nastanak hrvatskog Ustava*, Varaždin, 1997., str. 107.

<sup>33</sup> Bertrand de Jouvenel, *Du Principat*, R.F.S.P., XIV, no 6, dec. 1964., str. 1053.

<sup>34</sup> J.-L. Quermonne et D. Chagnolland, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Dalloz, 1991., str. 84. Tekst govora od 31. siječnja 1964. godine vidi u: *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, D. Maus, La doc. Française, Paris, 1998., str. 42-44.

<sup>35</sup> Maurice Duverger, *Bréviare de la cohabitation*, P.U.F., 1986., str. 7.

<sup>36</sup> Tek nakon izbora u studenom 1962. godine degolistički U.N.R. s 42% glasova osvaja apsolutnu većinu mandata (55%) u Nacionalnoj skupštini.

Alžirski rat neposredno doprinosi proširenju ovlasti predsjednika Republike na štetu predsjednika Vlade, primjerice 13. 2. 1960. godine osnovano je prvo *Vijeće za alžirske poslove* pod isključivim utjecajem državnog poglavara. To je poslužilo kao presedan običajnom prihvaćanju institucije kojom se državnom poglavaru daje niz područja iz redovitog djelokruga Vlade. Početno razdoblje V. Republike obilježeno alžirskim ratom vodilo je prezidencijalizaciji sustava. Od ulaska De Gaullea u l'Elysée (8.1.1959.) do proljeća 1962. godine predsjednička vlast presudno je utjecala na rješavanje alžirske krize. Uporaba ustavnih postupaka i institucija u navedenom razdoblju ostavit će trajne posljedice na ravnotežu vlasti u V. Republici. Već je na samom početku bilo jasno da sve značajne odluke oko Alžira donosi De Gaulle samostalno. Vijeće za alžirske poslove pod predsjedavanjem predsjednika Republike, u čijem sastavu su bili predsjednik Vlade i odgovorni ministri i časnici, neposredno će postaviti sve odgovorne osobe pod predsjedničko vodstvo. Riječ je o prvom institucionaliziranju jednog vladinog tijela pod predsjedavanjem predsjednika Republike, a *izvan* Ministarskog vijeća. Imenovanjem L. Joxe-a ministrom za alžirske poslove 22. 1. 1960. godine De Gaulle pokazuje volju za neposrednim vođenjem pregovora s Alžiirom. Predsjednik Vlade neće se suprotstaviti toj odluci uvjeren da samo De Gaulle može alžirsku krizu i riješiti.<sup>37</sup> Zastupnici u Parlamentu bili su sličnog stava, donoseći Zakon o ovlastima Vlade od 4. veljače 1960. godine,<sup>38</sup> za donošenje uredbi temeljem zakonske ovlasti (čl. 38. Ustava Francuske) zbog alžirske krize, određuju da se te uredbe donose uz potpis predsjednika Republike generala De Gaullea. Dodatak u tom Zakonu, da uredbe mora potpisati De Gaulle, pravno znači kraj posebnih ovlasti u slučaju promjene predsjednika Republike! Teško je i zamisliti odredbu toliko suprotnu francuskoj parlamentarnoj tradiciji. De Gaulle tako dobiva ne samo ustavne ovlasti već i zadaću rješavanja alžirske drame. Alžir je bio povod uspostavi neposredne veze između De Gaullea i naroda, putem referendumu narod je plebiscitarno potvrđivao predsjedničku politiku. Četiri mjeseca po završetku alžirske krize dolazi do najznačajnije ustavno institucionalne posljedice rata, referendumu o neposrednom izboru predsjednika republike (28. listopada 1962.).<sup>39</sup>

<sup>37</sup> G. de Courcel, 2 Les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre du début de 1959 aux premiers jours de 1962. "Colloque,, Les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre sous la Ve République,, Institut Charles de Gaulle, AFDC, Paris 17-18 novembre 1988, str. 9 i 10.

<sup>38</sup> Zapisnik sa sjednice Nacionalne skupštine od 2. veljače 1960. godine, <http://archives.assemblee-nationale.fr/1/cri/1959-1960-extraordinaire2/001.pdf>, pristup 6.11.2011.

<sup>39</sup> Tradicionalne političke snage suprotstavile su se neposrednom izboru, zahtijevaju „ubrzanu obnovu republikanskih institucija“, uklanjanje prezidencijalističkog tumačenja ustavne zbilje. Pokušan je atentat na De Gaullea u Pétit-Clamartu, M. Duverger iznosi da atentat nisu izvršili komandosi francuskog Alžira, već politički čelnici kako bi svim sredstvima spriječili referendum o neposrednom izboru predsjednika. Zaključuje da je tu tezu teško dokazati: "no sve je bilo moguće u užasnoj atmosferi tog razdoblja." (M. Duverger, Brévière de la cohabitation, P.U.F., 1986., str. 25.)

Neposredan izbor neće izmijeniti De Gaulleove misli o ustavnoj ulozi predsjednika republike, u predsjedničkoj kampanji 1965. godine odbija se svrstati uz neku stranku i sudjelovati u duelu s drugim predsjedničkim kandidatima. To će ga stajati drugog izbornog kruga u koji ide kao predstavnik narodnog ujedinjenja i zaštitnik institucija protiv kandidata ujedinjenih stranaka spremnih srušiti institucionalni sustav. Ni nakon neposrednog izbora neće se odreći uporabe referendumu, držeći da je to jedini postupak provjere predsjedničkog legitimiteta u narodu. Neposredni izbori nisu dovoljan dokaz predsjedničkog legitimiteta, De Gaulle mora taj legitimitet redovito provjeravati i zato odlazi s vlasti nakon negativnog referendumu o Senatu i regijama (27. 8. 1969.), taj je čin bio njegova potvrda poštivanja demokracije.<sup>40</sup> Ustavnu zbilju opisanog razdoblja mogli bismo usporediti sa člankom 3. Ustava Drugog Carstva iz 1852. godine : “Predsjednik Republike vlada pomoću ministara, Zakonodavnog tijela i Senata.”<sup>41</sup>

M. Duverger još početkom 1962. godine iznosi da je neposredan izbor predsjednika republike bio jedini način opstanka degolističkog poretka nakon odlaska utemeljitelja i traži uvođenje predsjedničkog sustava. Tumači da bi lišen neposrednog izbora De Gaulleov nasljednik *konačno trebao primijeniti Ustav*, za razliku od degolističke vladavine: „*On je jedinstvena osoba. Držim da V. Republika ne postoji, to je osobni konzulat.*”<sup>42</sup> Zbilja Pete Republike odbacuje Duvergerovu pogrešnu procjenu da će bez uvođenja predsjedničkog sustava biti dovoljna samo jedna generalska urota za uništenje poretka. Upravo suprotno, *povratak* na fleksibilni ustavni tekst Ustava Pete Republike omogućio je političku stabilnost, nije spriječio europsko udruživanje, liberalnu ni dirigiranu ekonomsku politiku, niti djelovanje javnih vlasti u kohabitaciji i ostale izazove pred kojima se našla Francuska u posljednjih pedeset godina.

Opis degolističkog razdoblja možemo donekle usporediti s opisom hrvatske ustavne zbilje od 1990. do 2000. godine. B. Smerdel u radu *Konstitucionalizam i promjena vlasti* iznosi: „*Središte i simbol režima postalo je imperijalno predsjedništvo, koje je od početka građeno na interpretacijama stranim duhu, često i slovu Ustava, u procesu u kojem je vlast, zakonodavstvom i praksom koncentrirana u osobi predsjednika Republike, njegovom*

<sup>40</sup> Predsjednik **Franjo Tuđman** iznosi slično mišljenje o referendumu – sredstvu državnog poglavarstva na raspravi na 2. sjednici Uredničkog odbora ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike (31.10.1990.). Na primjedbu o odbacivanju prava predsjednika republike za raspisivanjem referendumu traži zadržavanje institucije: “jer može biti i različitih pitanja koje je moguće i potrebno postaviti, jer na kraju referendum je vrhovna demokratska institucija.” Navod iz: Duška Šarin, *Nastanak hrvatskog Ustava*, Varaždin, 1997., str. 94.

<sup>41</sup> Constitution de 1852, Second Empire, Article 3. - Le président de la République gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'Etat, du Sénat et du Corps législatif pristup 6.11.2011.

<sup>42</sup> Biljana Kostadinov, *Suvremeni francuski parlamentarizam*, Zagreb, Pravni fakultet, 2004., str. 51.

uredu i kvazisavjetodavnim tijelima, od kojih je najizrazitiju ulogu odigralo Vijeće narodne obrane i nacionalne sigurnosti (VONS).<sup>43</sup>

Želimo li konstitucionalizirati degolistički prezidencijalizam nije potrebno sastaviti novi ustavni tekst, većina odredbi može biti sačuvana. Trebamo ponovno napisati neke članke o predsjedniku republike i vladi, odbaciti diarhiju i uvesti nejednaki bicefalizam. No, zanemarili bismo veliki rizik proizvodnje potpuno drukčijih učinaka, stoga što povreda Ustava Francuske ne može biti umetnuta u ustav.

Za ustavnopravno reproduciranje osnovnih načina djelovanja francuskih državnih vlasti nužno je u nacrtu zamijeniti političku odgovornost Vlade Parlamentu (čl. 20. st. 3. Ustava Francuske) s institucijom dvostruke političke odgovornosti vlade i predsjedniku republike i parlamentu, zadržati samostalnu ovlast predsjednika Republike za imenovanje i razrješavanje predsjednika Vlade (čl. 8.) i izvanredne ovlasti (čl. 16), a potom ukloniti institucionalne prepreke proširenju predsjedničkih ovlasti na štetu predsjednika Vlade. Predsjedničke ovlasti imenovanja i razrješavanja ostalih članova Vlade (čl. 8. st. 2.), predsjedavanja Ministarskom vijeću (čl. 9.) i potpisivanja uredbi na temelju zakonske ovlasti (čl. 38.) i na temelju ustavne ovlasti (čl. 37.) koje donosi Ministarsko vijeće, pregovaranja i zaključivanja međunarodnih ugovora (čl. 52.), postavljanja i opoziva veleposlanika (čl. 14.), inicijativu za promjenu ustava (čl. 89.), imenovanja najznačajnijih civilnih čelnika i vojnih zapovjednika (čl. 13. st. 2. i 3.), podnošenja zakona na ponovno odlučivanje (čl. 10.) i vrhovno zapovjedništvo oružanim snagama i predsjedavanje vijećima narodne obrane (čl. 15.) trebalo bi lišiti *supotpisa predsjednika Vlade* potrebnog za njihovo obnašanje temeljem članka 19. Ustava Francuske (1958). U nacrt bi dodali nove odredbe, institucionalizirali uspostavu tijela pod predsjedavanjem i vodstvom predsjednika Republike, a izvan Ministarskog vijeća. Nacrt bi zrcalio fragmentiranu ustavnu imitaciju ustavnog modela Pete Republike podastrijetu političkom subjektivizmu.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Branko Smerdel, Konstitucionalizam i promjena vlasti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50(2000)1-2, 20. Autor zaključuje da je sustav, posebno nakon predsjedničkih izbora 1997. godine, dobivao sve više značajki prerastanja iz imperijalnog ratnog predsjedništva u sustav izborne monarhije.

<sup>44</sup> De Gaulle je isticao da je referendum jedini način provjere predsjedničkog legitimiteta u narodu, J.-L. Débre vidi glavnu posljedicu principata u političkoj odgovornosti predsjednika republike. Iako je ustavno predsjednik politički neodgovoran Débre tvrdi da je sustav evoluirao u smjeru priznavanja političke odgovornosti predsjednika republike. (Vidi: J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, L.G.D.J., Paris, 1974., str. 285.). Ustav Rumunjske (čl. 95., 1991.), uspostavio će instituciju političke odgovornosti predsjednika republike, o njegovoj ostavci odlučivat će narod konačno na referendumu! Parlament je 19. travnja 2007. suspendirao predsjednika Băsescua, a na referendumu o ostavci 19. svibnja 2007. godine 74,48% izašlih birača (44,45% biračkog tijela) odbacuje ostavku. Băsescu ponovno preuzima dužnost 24. svibnja 2007. godine. Budući da je politička odgovornost predsjednika države nepostojeća u francuskom Ustavu, riječ je o primjeru denaturalizacije originalnog teksta.

### 3.2. O duhu Ustava Republike Francuske (1958.) i hrvatskoj ustavnoj mimikriji

Izučavanje originalnog duha francuskog Ustava, ideje kojom je nadahnut, političkog plana ustavotvoraca, putokaz je u dvoznačnim situacijama. Ustavna misao ustavotvoraca Pete Republike vrijednosno je i institucionalno u okviru ustavnog modela parlamentarnog sustava, načelo diobe vlasti temelj je obnovljenog parlamentarnog sustava Pete Republike. Prigodom iznošenja konačnog teksta Prijedloga Ustava pred Državnim savjetom, ministar M. Débre, glavni redaktor ustavnog teksta, tumači: „*To je ponajprije pokušaj uspostave vlasti bez koje nema ni države niti demokracije... Vlada je željela obnoviti parlamentarni sustav. Usuđujem se kazati da ga treba uspostaviti jer su brojni razlozi što ga Republika nije uspjela uvesti.*“<sup>45</sup>

Ustavna misao ustavotvoraca polazi od kritike parlamentarizma Treće Republike u kome je parlament uz zakonodavnu i nadzornu funkciju preuzeo i izvršnu vlast, te je stoga De Gaulleova koncepcija diobe vlasti u potpunosti suprotna tumačenjima ustavne doktrine prethodnih Republika. De Gaulle načelo diobe vlasti definira kao zabranu koncentriranja svih vlasti u rukama jednog tijela, izvršna i zakonodavna vlast moraju biti djelotvorno odvojene. Određujući diobu vlasti negativno, želi spriječiti konfuziju zakonodavne i izvršne vlasti u državi,<sup>46</sup> čija je posljedica anarhična nemoć i neodgovornost državne vlasti.<sup>47</sup> Teorijom diobe vlasti želi ograničiti razoran utjecaj Parlamenta Treće Republike koji je zbog opasne nemoći za vođenje državne politike doveo do slabljenja državne vlasti, anarhije i propasti Republike u Drugom svjetskom ratu. Predsjednik Republike postaje središnja institucija obnovljenog parlamentarnog sustava, dobiva ustavne ovlasti za redovite i izvanredne prilike u državi, osigurava mu se neovisnost od zastupnika u parlamentu.<sup>48</sup> Istodobno se, prvi put u ustavnoj povijesti Francuske ustavno određuje zadaća Vlade.<sup>49</sup>

U ustavnom modelu Pete Republike Vladu imenuje predsjednik Republike, a Vlada je politički odgovorna Nacionalnoj skupštini.<sup>50</sup> Time je jasno potvrđeno da je priroda novog francuskog sustava parlamentarna, a ne predsjednička. Upravo je ova odredba omogućila da predsjednik Republike može biti čelnik parlamentarne većine, ali i oporbe u razdoblju kohabitacije. Prema M. Débreu: „*Ovo je načelo temeljno obilježje parlamentarnog sustava koje prijedlog Ustava želi uspostaviti. Odgovornost*

<sup>45</sup> Discours de M. Débre devant le Conseil d'Etat le 27 aout 1958. Navod iz: Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République, D. Maus, La doc. Française, Paris, 1998., str. 2-8.

<sup>46</sup> Général de Gaulle, 27 juillet 1947, Rennes, Discours et Messages, tome II, str. 103.

<sup>47</sup> Vidi šire: A. Tardieu, *La Réforme de l'Etat*, E.Grevin, Imprimerie de Lagny, 1934.

<sup>48</sup> Članak 5. stavak 1. Ustava: „Predsjednik Republike brine za poštivanje Ustava. Svojim posredovanjem, on osigurava redovito djelovanje javnih vlasti kao i opstojnost države.“

<sup>49</sup> Članak 20. st. 1. Ustava Francuske (1958): „Vlada određuje i vodi državnu politiku.“

<sup>50</sup> Članak 20. st. 3. Ustava Republike Francuske (1958) određuje: „Vlada je odgovorna Parlamentu pod uvjetima i po postupku u člancima 49. i 50.“



*vlade ne znači da ona može biti dovedena u pitanje svakodnevno i neograničeno...Odgovornost vlade je utvrđena prema postupcima kojima će se izbjeći nestabilnost.*<sup>51</sup> Na 11. sjednici Savjetodavnog ustavnog vijeća za izradu Ustava 8. kolovoza 1958. godine njegov predsjednik Paul Reynaud postavlja De Gaulleu pitanje: „Ako je predsjednik Vlade imenovan od predsjednika Republike, da ti ga ovaj može i opozvati?“<sup>52</sup>

De Gaulle potvrđuje da predsjednik Vlade ne bi mogao biti opozvan od predsjednika Republike: „...zato što, da nije tako, ne bi mogao slobodno<sup>53</sup> vladati. Predsjednik vlade je odgovoran parlamentu, a ne državnom poglavaru, nepristranoj osobi koja se ne treba miješati u političku konjunkturu, ali čija je temeljna funkcija briga o redovitom djelovanju javnih vlasti. On imenuje predsjednika vlade kao i pod Ustavom iz 1875. godine, što izostavlja investituru a da nipošto ne izbacuje primjenu pitanja povjerenja... Ako predsjednik vlade zatraži opoziv jednog od svojih ministara, predsjednik republike potpisuje odluku, ali ne može donijeti odluku iz vlastite pobude. Kada to ne bi bilo tako, ravnoteža vlasti bi bila kompromitirana.“<sup>54</sup>

J.-L. Débre ističe da navedena interpretacija političke odgovornosti vlade odbacuje dualistički parlamentarizam u kome je vlada politički odgovorna i parlamentu i državnom poglavaru (orleanski parlamentarizam), stoga Paul Reynaud umiren predlaže Savjetodavnom vijeću prihvaćanje teksta članka 8. o imenovanju vlade bez izmjena. Zbilja početnog razdoblja (1958.-1966.) Pete Republike otkriva da su sve De Gaulleove Vlade tražile glasovanje o povjerenju u Nacionalnoj skupštini.

Predsjednik Vlade M. Debré u Nacionalnoj skupštini 16. siječnja 1959. godine iznosi: „Naš novi Ustav određuje da vladu imenuje predsjednik republike, a drugi članak ovlašćuje vladu na eventualno postavljanje pitanja odgovornosti u svezi s njezinim programom. Ustav ne kaže izričito da ona to mora učiniti u trenutku imenovanja, ali je duh Ustava jasan i mi ga kanimo primijeniti. Imenovana vlada odlazi pred domove, ispred neposredno biranog doma izlaže svoj program i traži potvrdu... To je nužno... Parlamentarna vlada je vlada podvrgnuta nadzoru domova.“<sup>55</sup>

Predsjednik Vlade, nakon odluke u Ministarskom vijeću, postavlja pred Nacionalnom skupštinom pitanje odgovornosti Vlade u svezi s njezinim programom ili deklaracijom o općoj politici koju provodi (članak 49. stavak 1. Ustava). François Mitterrand 18. 4. 1967. godine u Nacionalnoj skupštini, budući da III. Vlada G. Pom-

<sup>51</sup> Discours de M. Débre devant le Conseil d'Etat le 27 aout 1958. Navod iz: Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République, D. Maus, La doc. Française, Paris, 1998., str. 2-8.

<sup>52</sup> J.-L. Debré, Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, L.G.D.J., Paris, 1974., str. 177.

<sup>53</sup> Na franc. izvorniku: „avec l'esprit libre“

<sup>54</sup> J.-L. Debré, Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, L.G.D.J., Paris, 1974., str. 177.

<sup>55</sup> D. Maus, Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République, La doc. Française, Paris, 1995., str. 211. Nakon imenovanja Vlade M. Débrea Nacionalna skupština je na njegov prijedlog sazvana na izvanredno zasjedanje kako bi postavio pitanje odgovornosti Vlade u svezi s deklaracijom o općoj politici (čl. 49. st. 1. Ustava).



pidoua nije tako postupila, govori: „Gosp. predsjedniče Vlade, ne trebate nas tražiti investituru, ali morate dobiti naše povjerenje... Vaša Vlada započinje mandat na neustavan način.“<sup>56</sup> F. Mitterrand tumači da je general De Gaulle na sjednici Savjetodavnog ustavnog vijeća za izradu Ustava jasno razlikovao investituru Vlade od pitanja povjerenja, tada je čl. 49. st. 1 izmijenjen, umjesto teksta predsjednik Vlade *može postaviti* pitanje odgovornosti Vlade, konačni tekst određuje da predsjednik Vlade *postavlja* pitanje odgovornosti Vlade.<sup>57</sup>

Predsjednik Republike imenuje predsjednika Vlade. Razrješava ga dužnosti kad on podnese ostavku Vlade. Na prijedlog predsjednika Vlade predsjednik Republike imenuje i razrješava ostale članove vlade (članak 8. Ustava).<sup>58</sup> Predsjedniku Republike je za imenovanje i razrješavanje ostalih članova Vlade potreban supotpis predsjednika Vlade, nužan je dogovor predsjednika Republike i predsjednika Vlade. P. Pactet tumači da do kolektivne ostavke Vlade može doći ili nakon izglasavanja nepovjerenja Vladi u Nacionalnoj skupštini (čl. 49.) ili dobrovoljnom ostavkom predsjednika Vlade podnesenom predsjedniku Republike. Predsjednik Republike može izazvati ostavku predsjednika Vlade samo u slučaju kada su oni politički bliski. U suprotnom, predsjednik Republike je razoružan, nema govora o traženju ostavke predsjednika Vlade koga podupire njemu politički suprotna većina. Provocirana ostavka mora biti dobrovoljni akt.<sup>59</sup>

Usporedimo li hrvatski Ustav (članak 98. st. 3., st. 4.; 1990): „Predsjednik Republike: - imenuje i razrješava dužnosti predsjednika Vlade Republike Hrvatske; - na prijedlog Vlade Republike Hrvatske imenuje i razrješuje dužnosti njezine potpredsjednike i članove;“ s navedenim člankom 8. st. 1. Ustava Francuske vidimo da je u našoj odredbi izbačen sljedeći tekst: „kad on podnese ostavku Vlade,“<sup>60</sup> Prema prvom Prijedlogu nacрта

<sup>56</sup> Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République, D. Maus, La doc. Française, Paris, 1998., str. 222-223.

<sup>57</sup> Vidi: J.-L. Debré, Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, L.G.D.J., Paris, 1974., str. 238-239. Rasprava u Državnom savjetu 25. kolovoza 1958. godine.

<sup>58</sup> Članak 8. Ustava Francuske, <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#> pristup 6.11.2011., engl.: The President of the Republic shall appoint the Prime Minister. He shall terminate the appointment of the Prime Minister when the latter tenders the resignation of the Government. On the recommendation of the Prime Minister, he shall appoint the other members of the Government and terminate their appointments.

<sup>59</sup> P. Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel, 23e édition, Armand Colin, 2004., str. 436.

<sup>60</sup> Vidi šire: Zakon o Vladi, NN 101/1998.:

Članak 5.: „Mandat predsjednika, potpredsjednika, ministara i drugih članova Vlade počinje danom imenovanja, a prestaje danom razrješenja od strane predsjednika Republike Hrvatske.

Dan imenovanja, odnosno dan razrješenja, određuje se odlukom o imenovanju, odnosno razrješenju.“

Članak 8.: “ Predsjednik Vlade, potpredsjednici, ministri i drugi članovi Vlade mogu podnijeti ostavku.

Ustava: "Vlada je za svoj rad odgovorna Hrvatskom saboru" (15. kolovoz 1990., čl. 120. st. 1.).<sup>61</sup> Međutim, u Nacrtu Ustava Republike Hrvatske (23. studeni 1990., čl. 113.) i Ustavu Republike Hrvatske (1990.) odgovornost vlade proširuje se i na predsjednika republike.

S. Sokol iznosi: "Dvostrukost odgovornosti vlade predsjedniku Republike i Hrvatskom saboru jedno je od temeljnih obilježja ustrojstva vlasti u novom hrvatskom Ustavu."<sup>62</sup> Tumači da su samo dvije dužnosti predsjednika Republike specifične za polupredsjednički sustav: „To je pravo da imenuje i razrješuje dužnosti predsjednika Vlade RH te na prijedlog predsjednika Vlade imenuje i razrješuje dužnosti njezine potpredsjednike i članove. Te dvije ovlasti predsjednika Republike povezane s odredbom članka 111. Ustava RH, prema kojoj je Vlada odgovorna predsjedniku Republike i Zastupničkom domu Hrvatskog sabora, čine jednu od temeljnih razlika između ustavnog modela čistog parlamentarnog i polupredsjedničkog sustava.“<sup>63</sup>

Suprotno navedenom, takozvani polupredsjednički sustavi Rumunjske i Portugala imaju drukčija ustavna rješenja. Ustav Rumunjske od 8. prosinca 1991. godine s Ustavnim promjenama od 29. listopada 2003. godine (usvojenim na referendumu od 18. i 19. prosinca 2003.),<sup>64</sup> čije prema Eleni S. Tanasescu „čisto“ određenje teško možemo postaviti, „polupredsjednički ili poluparlamentarni u početku, a danas polupredsjednički s prezidencijalističkom tendencijom,“<sup>65</sup> određuje da je Vlada odgovorna isključivo Parlamentu (članak 108. st. 1., Ustav Rumunjske (1991.))<sup>66</sup>; članak 109. st. 1., Ustav Rumunjske (2003.)).<sup>67</sup> Predsjednik Republike ne može opozvati predsjednika Vlade (članak 107. st. 2. Ustava Rumunjske (2003.)).<sup>68</sup>

Predsjednik Republike Rumunjske označava kandidata za predsjednika Vlade (čl. 103.), imenuje Vladu nakon investiture u Parlamentu (čl.85. st.1.). Međutim,

---

Predsjednik Vlade podnosi ostavku predsjedniku Republike Hrvatske.

Kad predsjednik Vlade podnese ostavku, smatra se da su ostavku podnijeli svi članovi Vlade.

Članak 9.: „Ako predsjednik Republike Hrvatske prihvati ostavku predsjednika Vlade, raspustit će Vladu.

U slučaju pojedinačne ostavke člana Vlade, predsjednik Republike Hrvatske donijet će odluku o razrješenju toga člana Vlade.“

<sup>61</sup> Duška Šarin, *Nastanak hrvatskog Ustava*, Varaždin, 1997., str. 323.

<sup>62</sup> Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1992., str. 153.

<sup>63</sup> Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1992., str. 153.

<sup>64</sup> Ustav Rumunjske (2003), [http://www.cdep.ro/pls/dic/act\\_show?ida=1&tit=&idl=3](http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&tit=&idl=3), pristup 7.11.2011.

<sup>65</sup> Elena S. Tanasescu, *Le Président de la Roumanie ou glissement d'un régime politique*, *Revue d'Etudes Politiques et constitutionnelles Est-Européennes*, 2008, br.1, Bruylant, str. 42.

<sup>66</sup> Ustav Rumunjske (1991), [http://www.cdep.ro/pls/dic/act\\_show?ida=1&tit=3&idl=2](http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&tit=3&idl=2), pristup 7.11.2011.

<sup>67</sup> Članak 109. st. 1. Ustav Rumunjske (2003) engl.: The Government is politically responsible for its entire activity **only** before Parliament. Each member of the Government is politically and jointly liable with the other members for the activity and acts of the Government.

<sup>68</sup> Engl.: Article 107. (2) The President of Romania cannot dismiss the Prime Minister.

predsjednik Republike nema ovlasti određivanja članova Vlade, odluka je u prepuštena premijerskom kandidatu, a Parlament im iskazuje povjerenje. Rješenje o imenovanju Vlade predsjednik Republike ne donosi na zahtjev predsjednika Vlade, već na zahtjev predsjednika oba doma Parlamenta temeljem parlamentarne odluke o iskazivanju povjerenja, potvrdi programa i liste članova Vlade. Budući Vlada odgovara *in solidum*, za opoziv i imenovanje novih članova Vlade potreban je prijedlog predsjednika Vlade, a za promjenu strukture i političkog sastava Vlade i potvrda premijerskog prijedloga promjene od strane Parlamenta (članak 85. st. 2., st. 3). Ustavni sud Rumunjske u Odluci 356/2007<sup>69</sup> iznosi da predsjednik Republike nema odlučujuće ovlasti prilikom imenovanja članova Vlade, mora ih imenovati na prijedlog predsjednika Vlade.

Pisci Ustava Portugala (2. 4. 1976.) *Jorge Miranda* i *Vital Moreira* željeli su udaljiti predsjednika Republike od političkog upravljanja zemljom, od vladine vlasti i stranačkog svijeta.<sup>70</sup>

Prema Ustavu Portugala predsjednik Vlade mora informirati predsjednika Republike o pitanjima vladine unutrašnje i vanjske politike,<sup>71</sup> time je on od tih područja odmaknut. Predsjednik Republike nazočan je i predsjedava sjednicama Ministarskog vijeća ako ga pozove predsjednik Vlade.<sup>72</sup> Predsjednički izbori održat će se s 100 dana *nakon* parlamentarnih izbora, ako je redovni datum predsjedničkih izbora *unutar* 90 dana prije ili poslije parlamentarnih izbora.<sup>73</sup> Predsjednici političkih stranaka upućeni su na utakmicu za premijersko mjesto, a ne za predsjedništvo države, predsjednička kampanja lišena je programskih rasprava iz parlamentarne kampanje. Parlamentarni izbori zadržavaju monopol u izboru vladine politike, na njihov rezultat i birače ne može utjecati pobjeda na predsjedničkim izborima.

Prvim Ustavnim promjenama (1982. godine) Ustava Portugala (1976.) odbacuje se *politička* odgovornost predsjednika Vlade predsjedniku Republike.<sup>74</sup> Jednostavno se u normi o odgovornosti Vlade *briše* riječ „politička“ kod odgovornosti predsjednika

<sup>69</sup> Odluka br. 356/2007, objavljena u M. Of. 322/ 14.05.2007. Povodom slučaja u kome je predsjednik Republike Traian Băsescu pokušao utjecati na imenovanje novog ministra vanjskih poslova predloženog od predsjednika Vlade dvomjesečnim odbijanjem potpisivanja ostavke dotadašnjeg ministra vanjskih poslova.

<sup>70</sup> P. J. Caneas Rapaz, Le Président de la République Portugaise, un pouvoir «neutre»? <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/CanelasTXT.pdf>, pristup 8.11.2011.

<sup>71</sup> Čl. 201. c) Ustava Portugala (1976).

<sup>72</sup> Čl. 133. i) Ustava Portugala (1976).

<sup>73</sup> Čl. 125. st. 3. Ustava Portugala (1976).

<sup>74</sup> Čl. 191. st. 1. The Prime Minister shall be **responsible** to the President of the Republic and, within the ambit of **the Government's political responsibility, to the Assembly of the Republic**.  
Tekst Ustava Portugala (1976) prije I. revizije (1982): Article 194 (1) The Prime Minister is **politically** responsible to the President of the Republic and, in the context of the Government's political responsibility, to the Assembly of the Republic.

Vlade predsjedniku Republike, a zadržava politička odgovornost Vlade Parlamentu (članak 191. st. 1. Ustava Portugala). Dodaje se nova ustavna odredba, od 1982. godine predsjednik Republike može opozvati Vladu samo zbog nužnog osiguranja redovitog djelovanja demokratskih institucija, a nakon prethodnog savjetovanja s Državnim vijećem (članak 195. st. 2.).<sup>75</sup> Isključena je mogućnost opoziva zbog vođenja unutarnje ili vanjske politike, opoziv nije sredstvo protiv izvršne vlasti. Predsjednik Republike imenuje i razrješava članove Vlade na prijedlog Predsjednika Vlade (članak 133. h) i uz supotpis predsjednika Vlade (članak 140.).<sup>76</sup> Predsjednik Republike ima i pravo veta na zakone (članak 136.), u tom slučaju se zakon upućuje na ponovnu raspravu, a parlament ga mora potvrditi apsolutnom većinom svih zastupnika (traži se dvotrećinska većina nazočnih ako je veća od navedene za ponovno usvajanje organskih zakona i određenih ustavnih područja).<sup>77</sup>

S. Sokol navodi da je za nadmoćan položaj predsjednika Republike bitno što u polupredsjedničkom sustavu načelno ne postoji institucija supotpisa akata predsjednika republike od predsjednika vlade ili nadležnog ministra, uz dva izuzetka, za raspuštanje Zastupničkog doma i raspisivanje referendumu: *“U skladu s prihvaćenim modelom polupredsjedničkog sustava, u hrvatskom Ustavu nije prihvaćena institucija supotpisa akata predsjednika Republike od predsjednika Vlade.”*<sup>78</sup>

Kohabitacija u Francuskoj, prema F. Mitterrandu *„povratak na Ustav, samo Ustav i ništa osim Ustava“*, najslikovitije osporava gore navedeno jer navodi na ponovno proučavanje ustavnog teksta Ustava Pete Republike kako bi ovlastima predsjednika republike odredile granice. Igra se po prvi puta vodi pravilima igre, stvarni nositelj izvršne vlasti postaje predsjednik vlade, a predsjednik republike može računati samo na samostalne ustavne ovlasti.

Jedna od tih ovlasti je raspisivanje referendumu, na prijedlog vlade u vrijeme zasjedanja parlamenta ili na zajednički prijedlog oba doma, kojim se potvrđuje

<sup>75</sup> [http://app.parlamento.pt/site\\_antigo/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf). Ustav Portugala, čl. 195. st. 2: The President of the Republic may only remove the Government when it becomes necessary to do so in order to ensure the normal functioning of the democratic institutions and after first consulting the Council of State.

<sup>76</sup> Članak 140. Ustava Portugala (1976) određuje ovlasti koje predsjednik Republike obnaša uz supotpis Vlade.

<sup>77</sup> Predsjednici Republike Mário Soares i Calvaco Silva iznose da proglašenje zakona ne znači nužno i temeljno slaganje o normama i da su bili suzdržani u predlaganju alternativa normama vraćenim u parlament, to nije zadaća predsjednika već vođe oporbe. Portugal usvaja prethodnu kontrolu ustavnosti zakona, predsjednik republike može, ako smatra da zakon nije u skladu s ustavom, prije proglašenja pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom (čl. 278. i 279.).

<sup>78</sup> Prof. Sokol navodi: „Postoje samo dva izuzetka od tog pravila: predsjednik Vlade supotpisuje akt predsjednika Republike o raspuštanju Zastupničkog doma Hrvatskog sabora i akt kojim na prijedlog Vlade raspisuje referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike ( čl. 104. i čl. 87. Ustava RH).“; ibidem., str. 154.

sporazum u okviru Zajednice ili kojim se ovlašćuje na ratifikaciju međunarodnog ugovora koji bi, ako nije suprotan Ustavu, mogao utjecati na djelovanje institucija (članak 11. Ustava Francuske). U razdoblju kohabitacije predsjednika republike s politički suprotnom parlamentarnom većinom raspisivanje referenduma ne ovisi o samostalnoj odluci predsjednika republike. On samo može spriječiti vladu da upotrijebi instituciju bez njegovog pristanka. Iako predsjedniku republike ne treba supotpis predsjednika vlade za raspisivanje referenduma, ovlast je neprimjenjiva bez prijedloga vlade.

Samostalna ovlast predsjednika republike je raspuštanje Nacionalne skupštine (članak 12. Ustava Francuske), no nosi prevelik politički rizik da će se ponoviti rezultati parlamentarnih izbora koji su i doveli do kohabitacije, čime bi utrka na predsjedničkim izborima koji slijede bila izgubljena. Predsjednik imenuje predsjednika Vlade i razrješava ga dužnosti kad on podnese ostavku Vlade (članak 8. st. 1), ali vlada mora imati povjerenje parlamenta, u kohabitaciji predsjedniku republike suprotnog političkog smjera.

Mogućnost primjene izvanrednih ovlasti (članak 16. Ustava Francuske) protiv volje naroda izražene na parlamentarnim izborima *Rene Capitant* ocjenjuje kao monstruoznu ideju koja bi dovela do osobne diktature.<sup>79</sup> Uporaba izvanrednih predsjedničkih ovlasti ograničena je Ustavnim promjenama iz 2008. godine. Nakon trideset dana primjene izvanrednih ovlasti, Ustavno vijeće može, na zahtjev 60 senatora ili zastupnika, predsjednika Nacionalne skupštine ili Senata, ispitati jesu li ispunjeni ustavni uvjeti primjene iz članka 16. st. 1. Ustava. O tome daje javno mišljenje. Nakon 60 dana primjene Ustavno vijeće samostalno pokreće postupak (novi stavak 6. članka 16. Ustava Francuske).<sup>80</sup>

Predsjednik se može obratiti Parlamentu okupljenom u Kongres (članak 18. st. 2.), no to je blijeđa kopija ovlasti predsjednika SAD-a, na temelju koje se on u siječnju svake godine obraća Kongresu i građanima izlažući predsjednički zakonodavni program u Poruci o stanju u Uniji. Iako je predsjednik Republike Sarkozy povodom promjena Ustava Francuske iz 2008. godine tražio mogućnost neposrednog obraćanja Parlamentu jednom godišnje kako bi objasnio svoju politiku i naveo rezultate, prihvaćena je ublažena inačica američke Poruke o stanju u Uniji, jer se otvorilo pitanje što bi predsjednik republike predstavio kao djelovanje i rezultate, osim obrane i

<sup>79</sup> R. Capitant, *Ecrits politiques*, Paris, Flammarion, 1971., str. 419.

<sup>80</sup> Članak 16. st. 6.: *Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.*

vanjskih poslova, u razdoblju kohabitacije.<sup>81</sup> Predsjednik Republike može podnijeti zakon prije proglašenja Ustavnom vijeću koje odlučuje o njegovoj suglasnosti s Ustavom (članak 65.) kao i međunarodne obveze prije ratifikacije (članak 54.). Imenovanje predsjednika Ustavnog vijeća, odnosno tri člana vijeća (članak 56.), imenovanje članova Visokog sudbenog vijeća i pravobranitelja je nakon Ustavnih promjena iz 2008. godine podvrgnuto mišljenju stalnog povjerenstva svakog doma Parlamenta (članak 13. st. 4.) koje može staviti apsolutni veto na nominacije poželjne predsjedniku. Predsjednik Republike ne može izvršiti imenovanje ako povjerenstva domova donesu negativno mišljenje o imenovanju tropetinskom većinom .

Preostaju nam ovlasti predsjednika republike koje se obnašaju uz supotpis predsjednika vlade prema članku 19. Ustava Francuske. Te ovlasti traže dogovor predsjednika republike i predsjednika vlade bilo na inicijativu predsjednika republike: imenovanje i razrješavanje članova vlade na prijedlog predsjednika vlade (članak 8. st. 2.), pregovaranje i zaključivanje međunarodnih ugovora (članak 52.), postavljanje i opoziv veleposlanika i posebnih izaslanika pri stranim državama (članak 14.), vrhovno zapovjedništvo oružanim snagama i predsjedavanje vijećima narodne obrane (članak 15.), proglašenje zakona i vraćanje zakona Parlamentu na ponovno odlučivanje (članak 10.), pravo davanja pomilovanja (članak 65.), ili na inicijativu predsjednika vlade: predsjedavanje Ministarskim vijeću (članak 9.), donošenje uredbi na temelju ustavne ovlasti i uredbi na temelju zakonske ovlasti u Ministarskom Vijeću (članak 13. st. 1.), imenovanje civilnih i vojnih dužnosnika (članak 13.). Svakodnevne odluke morale su se na zajedničkim područjima, vanjskoj politici i obrani, donositi sporazumno. Incidenti u francuskoj diplomaciji u razdoblju kohabitacije podsjetnik su da predsjednik Republike i predsjednik Vlade ostaju i dalje rivali u nestrpljivom iščekivanju kraja kohabitacije koja ih obojicu sputava. Niti jedna od suprotstavljenih strana nije mogla pokrenuti neku važnu međunarodnu inicijativu prije nego što je uvjerala drugu stranu u opravdanost projekta ili si je osigurala njezinu neutralnost oko tog pitanja. U slučaju neslaganja moralo se pregovarati. Stvarna inverzija moći unutar izvršne vlasti dovodi do toga da predsjednik vlade odlučuje hoće li se provoditi politika predsjednika republike, predsjednik vlade je glavni donositelj odluka. Međutim, predsjednik republike ne mora pomagati predsjedniku vlade u provođenju politike koju ne odobrava.

Hrvatski Ustav nadograđen je i ustavnim normama nepoznatim francuskom originalu. Prema I. i II. Prijedlogu nacrtu hrvatskog Ustava bilo je određeno da „predsjednik Republike ne može obavljati ni jednu drugu javnu dužnost“,<sup>82</sup> ali pre-

<sup>81</sup> Biljana Kostadinov, Ovlaсти predsjednika Republike nakon promjena Ustava Francuske od 23. srpnja 2008., Hrvatska pravna revija, 2008., 3-4, str. 4.

<sup>82</sup> Članak 105. Prvog i čl. 103. Drugog Prijedloga Nacrta Ustava. Vidi: Duška Šarin, Nastanak hrvatskog Ustava, Varaždin, 1997, str. 72.



ma Nacrtu Ustava (članak 98.) i Ustavu (članak 96., 1990.): “Predsjednik Republike ne može, *osim stranačke*, obavljati nikakvu drugu javnu ili profesionalnu dužnost.” Peta Republika je odgovor na „čudovišni stranački sustav“ prethodne, predsjednik republike dobiva ustavnu misiju državnog arbitra (članak 5. Ustava Francuske) izvan i iznad utjecaja stranaka, te je stoga navedena hrvatska odredba neposredno suprotna ustavnoj misli ustavotvoraca, za njih je ustavni sustav prethodne Republike sustav nemoći, neodgovornosti i apsurdne konfuzije vlasti, posljedice što ona potječe od stranaka.<sup>83</sup> Iako ustavotvorci navode uzore u izbornom zakonodavstvu Francuske i Portugala i rješenja o kandidiranju za predsjednika države su različita.

Kandidate za predsjednika Republike u Portugalu mogu predložiti isključivo građani, ne i političke stranke (članak 124. Ustava Portugala).<sup>84</sup> Prema članku 7. *Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske*:<sup>85</sup> “Kandidate za predsjednika Republike Hrvatske mogu predlagati u Republici Hrvatskoj registrirane političke stranke i birači pojedinačno ili skupno. Dvije ili više u Republici Hrvatskoj registriranih političkih stranaka mogu predložiti jednoga kandidata. Političke stranke predlažu kandidate za predsjednika Republike Hrvatske na način predviđen njihovim statutom ili posebnom odlukom donesenom na temelju statuta.”<sup>86</sup> U Francuskoj predsjedničke kandidate ne mogu predložiti političke stranke. U postupku kandidiranja predsjednički kandidat mora predočiti potpise 500 izabranih dužnosnika iz najmanje 30 francuskih departmana (senatori, zastupnici, europski zastupnici, županijski vijećnici, gradonačelnici, predsjednici Zajednica komuna ali ne i općinski vijećnici).<sup>87</sup> Tijelo čini oko 50 000 osoba, u njemu je više od 36 500 gradonačelnika. Rumunjski Ustav (članak 84. st. 1.) izričito određuje da predsjednik Republike ne može biti član nijedne stranke.

<sup>83</sup> J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, L.G.D.J., Paris, 1974., str. 118. De Gaulle se posrednom izboru predsjednika Republike u Parlamentu suprotstavlja upravo zbog stranačke vladavine: “Kako će nas takav državni poglavar okupiti jamčeci francusko jedinstvo iznad podjela i stranaka, kada je biran od političkih uglednika i bez odlučujućih ovlasti...Kako će nas takav državni poglavar okupiti i uspostaviti Francusku uniju?”

<sup>84</sup> Članak 124. stavak 1. Ustava Portugala na franc. jeziku: Article 124 (Les candidatures)  
1 Les candidatures aux élections présidentielles sont présentées par au moins 7 500 citoyens électeurs et au plus par 15 000.

<sup>85</sup> NN 22/92, 42/92 – ispravak 71/97, 64/04.

<sup>86</sup> Članak 8.: „Kandidati za predsjednika Republike Hrvatske su svi koji su predloženi od jedne ili više političkih stranaka i podržani pravovaljano prikupljenim potpisima, najmanje 10.000 birača, ili koji su predloženi od birača na temelju pravovaljano prikupljenih najmanje 10.000 njihovih potpisa.“

<sup>87</sup> U ukupnom broju potpisa (« potpora », franc. les parrainages) najmanje 30 mora biti i iz prekomorskih tijela i departmana (ne više od jedne desetine potpisa iz istog prekomorskog tijela kako bi se izbjegle candidature koje nemaju široku nacionalnu potporu).

#### 4. ZAKLJUČAK – O RAZORENOM MITU O POLUPREDSJEDNIČKOM SUSTAVU

Mit nema funkciju reći istinu, već djelovati na stvarnost. Tako je i mit o polupredsjedničkom sustavu u Hrvatskoj, na „hrvatski“ ili „francuski“ način, trebao potaknuti demokratsku političku elitu s dozvolom konstruktivne kritike postojećeg poretka, a biračima ponuditi mobilizirajuću alternativu. Mit o polupredsjedničkom sustavu poslužio je i za usvajanje odredbi o ustrojstvu vlasti u Ustavu Hrvatske (1990.) i prilikom izmjene tih odredbi Ustavnim promjenama iz 2000. godine.

Cilj koji su postavili 2000. godine istaknuti profesori ustavnog prava Veljko Mratović, Branko Smerdel, Arsen Bačić, Jadranko Crnić, Nikola Filipović i Zvonimir Lauc, okupljeni u *Radnu skupinu Predsjednika Republike za izradu stručne osnove ustavnih promjena*,<sup>88</sup> sustav ustrojstva vlasti utemeljen na načelu diobe vlasti u njegovom suvremenom značenju, ostvaren je Ustavnim promjenama iz 2000. i 2001. godine.<sup>89</sup> B. Smerdel iznosi: “Osnovni koncept i pristup opisanoj zadaći Radna skupina je formulirala na sljedeći način. Svako od tri najviša državna tijela formira se odvojeno i svako djeluje u okviru svojega ustavnog djelokruga, ali je za donošenje većine najvažnijih odluka potrebna međusobna suradnja, dogovaranje ili suglasnost drugih tijela. Instrumenti poput supotpisa, zahtijevanja mišljenja ili konzultacija, imaju za svrhu usmjeriti, upravo natjerati, nositelje najvažnijih državnih funkcija na dogovaranje i, po potrebi, kompromise. Prema ovoj koncepciji predsjednik Republike ostaje važan čimbenik ustavnog sustava, s naglašenim pravom inicijative na najvažnijim područjima državne djelatnosti, ali pritom trajno surađuje s Vladom i sa Saborom. Ograničavanja njegovih ovlasti i nadzor nad njihovim obavljanjem nužna su, s obzirom na snažni politički položaj neposredno izabranog predsjednika, kao i činjenicu da ne postoji njegova politička odgovornost pred Parlamentom.”<sup>90</sup>

Oblikovan je sustav parlamentarne vlade s temeljnom značajkom političke odgovornosti vlade parlamentu uz postojanje prava raspuštanja parlamenta, uspostavljene su prepreke obnavljanju sustava personalizirane vlasti u rukama predsjednika Republike (1990.-2000.).

Sustav se ostvaruje više od deset godina, bilo bi stoga razumljivo da se ustavna znanost prestaje zanimati za polupredsjednički koncept. Međutim, živući mit o polupredsjedničkom sustavu dominira u političkom životu Hrvatske od prvih dana do danas te politički mobilizira za različite svrhe istim legitimitetom, ovisno o ciljevima predlagatelja i otvara više pitanja nego što ih može riješiti.

<sup>88</sup> Dokument *Stručne osnove mogućeg prijedloga ustavnih promjena*, Zbornik PFZ, 50, 3/2000; objavljen i u Informatoru, 4836-4837 i 4838-4839 od srpnja 2000.

<sup>89</sup> Ustav Republike Hrvatske, Pročišćeni tekst s Ispravkom, NN 41/01 i 55/01.

<sup>90</sup> Branko Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava*, Zbornik PFZ, 60, (1) 7-44 (2010.) str. 33.

Kako bi "liječili" teškoće koje više ne postoje ili probleme koji ne proizlaze iz ustavnog inženjeringa, upustivši se u rizik oblikovanja novog koncepta „čistog“ parlamentarnog sustava kao suprotnosti polupredsjedničkom mitu, u Hrvatskoj su se pojavili novi prijedlozi promjene ustavnog ustrojstva vlasti, napose ustavnog položaja i uloge predsjednika Republike Hrvatske.<sup>91</sup> Osamnaest godina od usvajanja Ustava RH (1990.) i nakon Ustavnih promjena 2000. i 2001. godine, u raspravu se uključuje i profesor S. Sokol. U kolumni Večernjeg lista pod naslovom *Četvrtpredsjednički ili parlamentarni sustav* iznosi da današnji sustav odnosa predsjednika Republike i Vlade nije polupredsjednički, jer Vlada politički ne odgovara predsjedniku Republike, nego isključivo Hrvatskom saboru.<sup>92</sup> Suvremeni ustavni model određuje kao osebujan novi hibrid polupredsjedničkog sustava, takozvani „čvrtpredsjednički sustav“, te unosenjem nesigurnosti u obliku moguće blokade izvršne vlasti i svojevrsne političko-ustavne krize zbog postojanja ustavnih odredbi koje traže suglasje predsjednika Republike i Vlade, traži da na području vanjske politike i obrane za svaki pravni ili politički akt predsjednik Republike treba dobiti supotpis predsjednika Vlade, a državna sigurnost prepusti u isključivu nadležnost predsjednika Vlade. Predlaže promjenu novog ustrojstva vlasti: "Zato, kad smo već 2000. godine odbacili polupredsjednički sustav, učinimo i još jedan korak i napustimo četvrtpredsjednički sustav. Tako bi konačno Hrvatska prihvatila sustav parlamentarne vladavine koji su mnogi toliko dugo zazivali i željeli".<sup>93</sup>

Slično tomu, 2011. godine inicijativa predsjednika Republike Ive Josipovića za usvajanje predsjedničke ustavne ovlasti vraćanja zakona Saboru na ponovno odlučivanje, koju nalazimo i u članku 7. *Ustavnog zakonu o odnosu javnih vlasti od 17. srpnja 1875. godine*,<sup>94</sup> u francuskoj Trećoj Republici, parlamentarizmu poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti u kome je predsjednik Republike birao Parlament, te potom i u članku 10. stavku 2. Ustava Francuske (1958.) i nizu ustava parlamentarnih demokracija, gdje predsjednik Vlade supotpisuje odluku predsjednika Republike, iznijeta je na portalu Vjesnik.hr 15. listopada 2011. godine pod naslovom *Josipović želi ovlast koju nije imao ni Tuđman*.<sup>95</sup> Naslovom se zaziva mit o polupredsjedničkom sustavu, a Novi list u članku „*Lijevi i desni protiv šefa države-Nije fikus, nego kaktus: Josipović bi veće ovlasti ali mu ih nitko ne bi dao*“ od 11. listopada 2011.

<sup>91</sup> Vidi: Branko Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava*, Zbornik PFZ, 60, (1) 7-44 (2010.) str. 24-30. :O prijedlozima ustavnih promjena 2008. godine.

<sup>92</sup> Smiljko Sokol, *Četvrtpredsjednički ili parlamentarni sustav*, Večernji list, Obzor, 9. veljače 2008.

<sup>93</sup> Smiljko Sokol, *Četvrtpredsjednički ili parlamentarni sustav*, Večernji list, Obzor, 9. veljače 2008.

<sup>94</sup> Ustavni zakon od 17. srpnja 1875. o odnosu javnih vlasti, pristup 1. 11. 2011. Naglašavamo da ista ovlast postoji i u članku 58. Ustava Druge Republike od 4. studenog 1848. godine.

<sup>95</sup> Vjesnik, <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1875.htm>, <http://www.vjesnik.hr/Article.aspx?ID=0D3F966A-7FB2-4707-8EE8-C132414B8289>, pristup 1.11.2011.

godine prenosi mišljenje „izvora visokopozicioniranog u HDZ-u i Vladi“: „Hrvatska je parlamentarna demokracija, a ne polupredsjednički sustav, a ovo nije prvi puta da kod Josipovića izbija skrivena želja da postane mali Tuđman. I uz ovakve njegove postojeće ovlasti imali smo problema i blokada u radu vlade na pojedinim segmentima. Ne dolazi u obzir da podržimo jačanje predsjedničkih ovlasti čovjeku s kojim smo u konstantnom napetom odnosu, to bi bilo politički nesuvislo.“<sup>96</sup> Navedeno potvrđuje da u hrvatskoj političkoj eliti nije zaživjelo suglasje o prihvaćanju načela diobe vlasti, ili se postojeći ustavni tekst želi odbaciti zbog promjene osoba na mjestu predsjednika Republike i predsjednika Vlade (prvi primjer) ili se svaka obična nadogradnja ustavnog teksta unutar parlamentarnog sustava označava kao pokušaj koncentracije vlasti (drugi primjer).

Moramo se zapitati nije li mit o polupredsjedničkom sustavu, oružje svih novatora i reformatora hrvatskog ustavnog sustava, u osnovi, namjerno ili ne, izjednačen s mistifikacijom ili obmanom? Ako mistifikacija postoji danas, sastoji se u korištenju dvojbenoga politološkog koncepta polupredsjedničkog sustava u okviru borbe za vlast, u određivanju značenja i težine koju on nema.

Iskustvo Francuske Pete Republike, koja je očuvala i stabilizirala ustavno ustrojstvo vlasti i nakon kohabitacije, a Ustavnim promjenama iz 2008. godine<sup>97</sup> ojačala prava čovjeka, krenula u izgradnju neposredne demokracije i poboljšanja predstavničke demokracije mogu biti putokaz u Hrvatskoj za odbacivanje shvaćanja hrvatskog Ustava kao *Demiurga*,<sup>98</sup> zrcala političkog subjektivizma trenutne političke vlasti.

---

<sup>96</sup> <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Nije-fikus-nego-kaktus-Josipovic-bi-vece-ovlasti-ali-nitko-mu-ih-ne-bi-dao>, pristup 1.11. 2011.

<sup>97</sup> Biljana Kostadinov, Ovlaсти predsjednika Republike nakon promjena Ustava Francuske od 23. srpnja 2008., Hrvatska pravna revija, 2008, 3-4, str. 1-5.

<sup>98</sup> Na starogrčkom jeziku: *Dēmiourgos*. V. šire: Platon, *Timej*.