

Dr. sc. Samir Vrabec, asistent  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku

## ZAMJENJIVANJE PREDSEDNIKA REPUBLIKE – TEORIJSKI I TERMINOLOŠKI OKVIR, UREĐENJE I PRIMJENA U POREDBENOM PRAVU

UDK: 342.6

*Pregledni znanstveni rad*

*primljeno: 20. 02. 2013.*

Značaj državne funkcije predsjednika republike, ako se uzme u obzir već samo i u 'najmanjem' obujmu kao ceremonijalnog predstavnika države, implicira potrebu ustavnopravnog uređenja i uredne primjene instituta njegova zamjenjivanja. Zamjenjivanjem predsjednika republike podrazumijeva se ustavom uređen postupak preuzimanja njegovih ovlasti i dužnosti (ili čak i samog položaja/funkcije) od strane određenog državnog dužnosnika ili kolegijalnog tijela, nastupom činjenica biološke (smrt, privremena ili trajna nesposobnost) ili pravno-političke naravi (ostavka, opoziv) na njegovoj strani. Autor u radu daje pregled ustavnopravnog uređenja ovoga instituta u državama čiji se ustavni sustavi smatraju paradigmatiskim s obzirom na pojedine modele ustrojstva vlasti. Razlike se kreću u spektru od nepostojanja funkcije potpredsjednika, u državama parlamentarnog i polupredsjedničkog modela vlasti (dok postojanje u predsjedničkom modelu problem zamjenjivanja značajno olakšava), potrebe i rokova za (ne)održavanje izbora novoga predsjednika nastupom razloga za zamjenjivanje, pa do ustavom utvrđenoga niza dužnosnika pojedinih državnih tijela ili tijela u cjelini koji/a ga trebaju zamijeniti (kao i duljini toga niza), te opsegu i podjeli ovlasti koje se u slučaju zamjenjivanja prenose na iste. Usporedbom razmotrenih ustavnih rješenja izvode se zaključci o efikasnosti rješavanja ovoga ustavnopravnoga problema u pojedinom modelu vlasti u korelaciji sa značajem i širinom ustavnih ovlasti predsjednika republike u pojedinom modelu ustrojstva državne vlasti.

**Ključne riječi:** *zamjenjivanje predsjednika republike, predsjednička sukcesija, smrt predsjednika, ostavka predsjednika, uklanjanje iz predsjedničke službe, nesposobnost za obnašanje predsjedničke službe, vršenje dužnosti predsjednika, potpredsjednik, izvanredni predsjednički izbori.*

### UVOD

Neovisno o opsegu ustavom mu povjerene i zbiljske političke moći koju ima, a neovisno i o modelu ustrojstva vlasti, predsjednik republike predstavlja državnu zajednicu i njezin kontinuitet i skrbi se o pravilnom djelovanju državnih institucija, pa ovakvo značenje njegove pozicije implicira i potrebu za urednim ustavnopravnim uređenjem i primjenjivanjem instituta zamjenjivanja predsjednika republike. S obzirom na to da su i predsjednici, unatoč ili možda baš u skladu s očekivanjima građana, samo ljudi, pa kao takvi podložni biološkim činjenicama smrti ili

zdravstvene nesposobnosti, kao i činjenicama političke "kvarnosti" (korupcija, sukob interesa, prekoračenje ili zanemarivanje izvršavanja ovlasti), već se iz praktičnih, životnih razloga nameće nužnim ustavnopravno predviđanje instituta zamjenjivanja predsjednika republike. Potrebno je omogućiti neometani nastavak funkcioniranja predsjedničke službe i kada je njezin nositelj za to onemogućen. Pored ovih praktičnih razloga, ustavnopravno uređivanje i primjena zamjenjivanja predsjednika za politički sustav predstavlja i svojevrsni test legitimiteta. Prekida se kontinuitet uspostavljenog legitimiteta na predsjedničkoj poziciji, dolazi do poremećaja ustaljenih oblika i shema komunikacije tijela državne vlasti, politički sustav ulazi u stanje svojevrsne nesigurnosti i neizvjesnosti. Stabilnost i demokracičnost pojedinog političkog sustava upravo se očituje u rješavanju prijelaznih i kriznih situacija na legalističkim i legitimističkim osnovama. U biti, u "uigranim" demokracijama, primjena instituta zamjenjivanja predsjednika republike gotovo da ne utječe na redoviti tijek funkcioniranja političkog sustava, te zapravo predstavlja najbolji test njegove stabilnosti i poštovanja vladavine prava. U tom je smislu legitimitet dužnosnika koji uslijed zamjenjivanja obnaša ovlasti i dužnosti predsjedničke službe pred ispitom s obzirom na ispravno i uredno proveden postupak zamjenjivanja predsjednika republike.<sup>1</sup>

Je li uredna primjena instituta zamjenjivanja predsjednika republike, promatrana kroz aspekt legitimiteta, značajnija od bilo koje druge ustavne procedure? Sa stajališta ustavnopravnog sustava u kojem je provedena dioba između jednakih grana vlasti, ova tvrdnja bi bila blasfemična. Ustvrditi da zamjenjivanje predsjednika republike ima veći značaj u odnosu na druge ustavne procedure, bilo bi bespredmetno, no smatramo da možemo reći da je uočljivije, transparentnije, vidljivije pred licem građana, dakle javnog mnijenja. Za građane je puno uočljivija situacija smrti, bolesti, ostavke, nesposobnosti, kao, uostalom, i svakog postupanja predsjednika od složenih i dugotrajnih procedura u predstavničkom tijelu ili od kompleksnog odnosa nadležnosti i djelovanja ministarstava i dinamičnih, usko stručnih i specijaliziranih odluka vlade. Pokušavamo naglasiti da građani čije potrebe, interesi i stavovi utječu na integraciju određenoga političkog sustava, uopćeno gledajući, lakše uočavaju i prate rad, ali i nepravilnosti na poziciji predsjednika kao inokosnoga državnog tijela u odnosu na druge grane državne vlasti.<sup>2</sup> Naravno, bilo bi pogrešno izvesti zaključak kako je samo ispravno djelovanje funkcije državnoga poglavara pod lupom interesa javnosti i kako je interes javnosti za djelovanje drugih državnih tijela manjeg intenziteta.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Tako prof. Lauc ističe kako "arbitrarnost i diskreciono odlučivanje trebaju biti prevladani javnim mnijenjem, kompetentnošću nosilaca funkcija i transparentnošću njihova rada, anuliranjem nedodirljivih, sve sa svrhom kvalitetne kontrole svih oblika vlasti." Lauc, Zvonimir, O društveno-političkom sustavu, Privreda – 34 (1990.), 4, str. 473-478, str. 476.

<sup>2</sup> O ovome problemu je još Kenneth Wheare pisao u 'Predstavničkim tijelima': "Može biti da je predsjedništvo zasjenilo Kongres u očima publike, i prirodno je da djela pojedinca lakše uočavamo, hvalimo ili osuđujemo, nego komplicirani posao grupa predstavnika i senatora." Wheare, Kenneth C., Legislatures, Oxford University Press, Oxford, 1967., str. 149.

<sup>3</sup> "...etiku demokratske vlasti čini sustav pravila koja imaju omogućiti dužnosnicima donošenje moralno ispravnih odluka pri obavljanju njihovih dužnosti, a građanima vrednovanje njihova postupanja

## 1. ZAMJENJIVANJE PREDSEDNIKA REPUBLIKE U TEORIJSKO-TERMINOLOŠKOM OKVIRU

Pojam sukcesije državnoga poglavara širi je od pojma zamjenjivanja predsjednika republike, ali ne već samo i zbog toga što uključuje i monarhijskoga šefa države. Predsjednik republike postaje državnim poglavarem izborom (neposrednim ili posrednim), a monarh rođenjem (izuzev posrednim izborom od strane predstavničkog tijela u slučaju izumiranja monarhijske loze).<sup>4</sup> Upravo ova razlika stvara razliku i prilikom sukcesije jednoga, odnosno drugog "tipa" državnoga poglavara.<sup>5</sup>

U hrvatskoj ustavnopravnoj literaturi ne susrećemo korištenje pojma sukcesija državnog poglavara,<sup>6</sup> što ipak ne znači da ovaj institut nije razmatran. Lauc normativističkim pristupom iznosi slučajeve i postupak privremenoga preuzimanja dužnosti predsjednika Republike od strane predsjednika Sabora i izbora novog predsjednika prema čl. 97 Ustava RH iz 1990. god.<sup>7</sup> Smerdel i Sokol ovaj institut u svom sveučilišnom udžbeniku ne razmatraju, izuzev prof. Smerdela u dijelu koji se odnosi na ustavni položaj Potpredsjednika SAD-a u poglavlju o sustavu predsjedničke vlade.<sup>8</sup> Bačić u svom sveučilišnom udžbeniku razmatra i koristi izraz *zamjenjivanje šefa države*, ističući kako je ovo pitanje u monarhijama riješeno institucijom namjesništva, dok u republikama obično postoji institucija potpredsjednika republike, te u nastavku objašnjava razliku između regentstva i namjesništva, navodeći rješenje ovoga pitanja prema Ustavu RH iz 1990. god.<sup>9</sup> Prof. Sokol u sveučilišnom udžbeniku Ustavno pravo i političke institucije iz 1981. god. u pogledu ove teme piše: "Potpredsjednik SAD, koji se bira zajedno s predsjednikom, za razliku od njega ima vrlo malu i ustavnu i političku ulogu. Njegova osnovna i u pravilu pasivna funkcija – koja mu, međutim, kao što je to bilo s Trumanom 1945. i Johnsonom 1963. godine, može otvoriti vrata predsjedništvu koje inače ne bi mogao doseći – jest da zamjenjuje

---

kao moralno ispravnoga, pogrešnoga ili korumpiranoga, i tako stvaraju temelj za prosudbe glede legitimnog ponašanja

<sup>4</sup> vlasti." Smerdel, Branko, Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa, Vladavina prava – 3 (1999.), 3-4, str. 57-85, str. 57-58.

"Dok monarh ima nasljedno pravo na svoju funkciju, predsjednik republike to pravo ne poznaje, jer na svoju poziciju vlasti dolazi izborom." Bačić, Arsen, Ustavno pravo, teorija i interpretacija, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1995., str. 267.

<sup>5</sup> "Suštinska razlika između monarhije i republike, ... u principu koji determinira tko će biti šef države. U monarhiji je odgovor na ovo pitanje riješen unaprijed, ..., jer je ta osoba određena danom svog rođenja. U republici pak, nije poznato koja će osoba biti državni poglavar, jer se ta osoba bira s vremena na vrijeme." Ibidem, str. 268.

<sup>6</sup> Za prijedlog definicije ovoga instituta vidi u Vrabec, Samir, Održavanje kontinuiteta izvršne vlasti u Sjedinjenim Američkim Državama – pitanja i problemi ustavnopravnog uređenja i primjene predsjedničke sukcesije, doktorska disertacija, Osijek, 2012., str. 86.

<sup>7</sup> Lauc, Zvonimir, O Ustavu Republike Hrvatske, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 1991., str. 47.

<sup>8</sup> Sokol, Smiljko, Smerdel, Branko, Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998., str. 235.

<sup>9</sup> Bačić, Arsen, Ustavno pravo, teorija i interpretacija, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1995., str. 271.

predsjednika u slučaju spriječenosti da obavlja svoju funkciju."<sup>10</sup> Premda je riječ o samo kratkom osvrtu u sklopu šireg pregleda 'Sistem predsjedničke vlade', uočavamo da prof. Sokol koristi izraz zamjenjivanje za povijesne slučajeve kada su američki potpredsjednici postali predsjednicima. Ovdje se ne želimo upuštati u jezičnu analizu glagola zamjenjivati, već pogledajmo kako je on shvaćen u pogledu ovoga instituta u starijoj literaturi. O ovome institutu je 1935. god. pisao prof. Jovan Stefanović u radu pod nazivom 'Zamjenjivanje šefa države'. Iz analize ovoga rada zaključujemo da prof. Stefanović izraz zamjenjivanje šefa države koristi samo za slučajeve trajne ili privremene spriječenosti monarha i privremene spriječenosti predsjednika da obnaša svoje dužnosti u smislu fizičke ili psihičke bolesti ili odsustva iz zemlje.<sup>11</sup> Pri tome trajna spriječenost predsjednika, prema Stefanoviću, ne dovodi do njegova zamjenjivanja u pravom smislu riječi, jer "na mjesto trajno spriječenog predsjednika ima da se bira novi predsjednik". Kod zamjenjivanja u pravom smislu riječi "tu predsjednika ima, samo što na njegovo mjesto, a uslijed njegove spriječenosti, predsjedničke funkcije vrši neko drugo lice. Kada spriječenost nestane, vršenje tih funkcija prelazi ponovno na predsjednika". Stefanović, dakle pravi razliku između 'zamjenjivanja šefa države' i 'privremenog vršenja funkcija šefa države uslijed pomanjkanja šefa države'.<sup>12</sup> Imajući u vidu rečeno, dobivamo sljedeći teorijski okvir.

Nastupom *razloga uslijed kojih položaj državnoga poglavara postaje upražnjenim* (eng. **vacancy**, franc. **vacance**, njem. **Leere**) u monarhijama (smrt, abdikacija monarha), na mjesto prijašnjega odmah stupa novi monarh, on primjenom sukcesije postaje državnim poglavarom. Između "prestanka" prijašnjega i "početka" novoga monarha ne postoji nikakvo međurazdoblje. Čak i kada se uspostavlja regentstvo do nastupa punoljetnosti monarha, maloljetni monarh jest državni poglavar. Ovdje je riječ o sukcesiji monarhijskog državnog poglavara. Samo je regentstvo u slučaju izumiranja monarhijske loze, zbog potrebe da se izabere novi monarh, slično zamjenjivanju predsjednika republike.

Nastupom *razloga uslijed kojih položaj državnoga poglavara postaje upražnjenim* u republikama (smrt, ostavka, opoziv predsjednika republike), kako bi nova osoba mogla stupiti na položaj državnoga poglavara potrebno je provesti postupak izbora, što znači da do tada postoji stanovito međurazdoblje u kojemu je potrebno osigurati kontinuitet položaja državnoga poglavara. U republikama samim nastupom razloga za sukcesiju ne "dobija" se odmah i novi državni poglavar. U tom međurazdoblju (do okončanja izbora i prijenosa dužnosti) ne postoji, dakle, predsjednik republike, već samo 'vršitelj dužnosti' predsjednika

<sup>10</sup> Mratović, Veljko, Filipović, Nikola, Sokol, Smiljko, Ustavno pravo i političke institucije: SFRJ i komparativno, Pravni fakultet, Zagreb, 1981., str. 399.

<sup>11</sup> Premda ovdje nije riječ o hrvatskoj ustavnopravnoj literaturi, slično shvaćanje nalazimo i u Đisalović, Radivoj V., Namesništvo – studija iz uporednog prava, doktorska disertacija, Novi Sad, 1940., str. 3: "Zamjenjivanje sprečenog šefa države u republikama je sasvim jednostavno. U slučaju privremene spriječenosti predsjednika republike, bilo da je ona nastala usled bolesti ili odsutnosti izvan zemlje, njemu se javlja kao zamenik potpredsednik gde ovoga ima; inače se pristupa izboru novoga".

<sup>12</sup> Stefanović, Jovan, Zamjenjivanje šefa države, Mjesečnik – Glasilo Pravičnog Društva, br. 4-5 i 6-7, Zagreb, 1935., str. 169–170.

koji prijašnjega državnoga poglavara do tada zamjenjuje na tom položaju. Stoga kod sukcesije republikanskog državnog poglavara možemo, kako bi se učinila *differentia specifica*, govoriti o **zamjenjivanju predsjednika republike**. Premda je ovo slučaj u pretežitom broju država republikanskog uređenja, u Sjedinjenim Američkim Državama nastupom navedenih razloga potpredsjednik odmah postaje predsjednikom,<sup>13</sup> pa stoga u američkoj ustavnopravnoj i politološkoj literaturi i korištenje izraza predsjednička sukcesija (*presidential succession*). Ovdje, dakle, možemo govoriti o zamjenjivanju predsjednika republike u širem smislu riječi.

O zamjenjivanju državnoga poglavara i u monarhijama i u republikama možemo govoriti kod nastupa *razloga koji dovode do nesposobnosti* (eng. **inability, disability**, franc. **incapacité**, njem. **Unfähigkeit**) državnoga poglavara za obnašanje funkcije (u smislu fizičke ili psihičke, trajne ili privremene bolesti, smetnje ili poremećaja, a ponekad i specifičnih situacija kao što su maloljetnost i odsustvo iz zemlje, te situacija koje su povijesno bile prisutne, a danas ih barem teorijski ne možemo isključiti, kao što su zarobljavanje, nestanak, ranjavanje državnoga poglavara tijekom vojnih operacija ili, u suvremenim uvjetima terorističke ugroze, njegova otmica). Ovdje bi dakle bila riječ o zamjenjivanju predsjednika republike u užem smislu riječi.

**Zamjenjivanje predsjednika republike**, gledano u najširem smislu kao svaki prijenos predsjedničke službe s prijašnjega na novoga predsjednika republike, ima svoj 'redoviti' i 'izvanredni' oblik, pri čemu su i jedan i drugi ustavom uredno propisani, dok izvanrednost proizlazi iz razloga zbog kojih se provodi. U redovitom obliku, istekom ustavom određenoga mandata predsjednika republike, održavaju se izbori za novoga predsjednika te se izvršava prijenos položaja (a time i ovlasti) s prijašnjega na novoga predsjednika republike. Ovaj oblik u nastavku nije predmetom našega razmatranja niti smo ga terminološki skloni nazivati zamjenjivanjem. Kod izvanrednog oblika, mandat predsjednika države prekida se prije njegova redovita isteka, pa se na osobu koja ga zamjenjuje prenose samo ovlasti, ali ne i položaj državnoga poglavara. Prestanu li privremeni razlozi za zamjenjivanje (privremena nesposobnost), predsjednik države ponovno će početi obnašati svoje ovlasti, a ako razlozi jesu ili postanu trajni (smrt, ostavka, opoziv, trajna nesposobnost), u određenom će se roku sazvati izbori za novoga predsjednika.

## 2. ZAMJENJIVANJE PREDSJEDNIKA REPUBLIKE U POREDBENOM PRAVU

U ustavnopravnoj znanosti i politologiji, s obzirom na način izbora predsjednika republike i njegov odnos prema vladi kao kolegijalnom organu izvršne vlasti s jedne strane i predstavničkom tijelu s druge strane, postoji čitava lepeza modela

<sup>13</sup> "U slučaju uklanjanja Predsjednika s dužnosti, njegove smrti ili ostavke, Potpredsjednik će postati Predsjednikom." – odj. 1., 25. amandmana Ustava SAD-a – tekst Ustava na hrvatskom jeziku u prijevodu Smerdel, Branko, Ustav Sjedinjenih Američkih Država, Biblioteka "Ustavi svijeta", Pan liber, Osijek, 1994.

podjele vlasti u državama republikanskog uređenja:<sup>14</sup> predsjednički (paradigma ustavni sustav SAD-a), polupredsjednički (paradigma ustavni sustav francuske Pete republike), parlamentarni u pojedinim inačicama – tzv. "predsjednički parlamentarizam" (Poljska), "parlamentarizam s predsjedničkim sustavom" (izravno biranim predsjednikom koji ne može samostalno sastaviti vladu niti raspustiti parlament – Austrija, Slovenija) i tzv. "čisti" parlamentarni sustav (Njemačka, Italija, Mađarska, Češka).<sup>15</sup>

Ovdje naglašavamo kako klasifikacija pojedinoga modela nailazi na empirijske nedosljednosti i suprotnosti u pojedinačnim slučajevima s obzirom na njihova nesuglasja s teorijskim okvirom koncepcije u koju bi se prema pretežitom broju značajki mogli uvrstiti.<sup>16</sup> Ovo osobito vrijedi za ustave koji miješaju elemente predsjedničkog i parlamentarnog modela, gdje hibridni rezultat može naginjati više prema jednom ili drugom modelu.

Kod zamjenjivanja predsjednika republike, niz osoba koje ga zamjenjuju fiksiran je s obzirom na pojedinu funkciju unutar pojedinoga državnoga tijela, no, ovaj niz se različito utvrđuje u svakom ustavnom sustavu. Teza koju očekujemo ovim pregledom potvrditi jest da je podrobnost ustavnog uređivanja instituta zamjenjivanja predsjednika proporcionalna značaju i širini ovlasti koje su u tom ustavnom sustavu dodijeljene predsjedniku republike. Što predsjednik republike ima veće ustavne ovlasti i političku moć u pojedinom ustavnom sustavu, to je i postupak njegovog zamjenjivanja detaljnije i preciznije uređen i *vice versa*.

U nastavku razmatramo ustavnopravno uređenje instituta sukcesije predsjednika republike u poredbenom pregledu pri čemu smo za razmatranje izabrali ustavne sustave koji se prema svojim značajkama u ustavno-politološkoj literaturi ističu kao paradigmatški.

---

<sup>14</sup> Vidi npr. Siaroff, Alan, Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction, *European Journal of Political Research*, Volume 42, Issue 3, May 2003, str. 287–312; Horowitz, Donald L., Comparing Democratic Systems, *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 4, Fall 1990, str. 73-79; Stepan, Alfred, Skach, Cindy, Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism, *World Politics*, Volume 46, Issue 0, October 1993., str. 1-22; Shugart, Matthew Søberg, Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns, *French Politics*, Issue 3, 2005., str. 323-351; Cheibub, José Antonio, Limongi, Fernando, Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered, *Annual Review of Political Science*, Volume 5, June 2002, str. 151–179.

<sup>15</sup> Za tipologiju i značajke ovih parlamentarnih modela vlasti vidi više u npr. Gönenç, Levent, *Law in Eastern Europe, Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002., str. 272-276; Samuels, David J., Shugart, Matthew S., *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How*

<sup>16</sup> *The Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge University Press, 2010., str. 69–72.

O značajkama pojedinih koncepcija vidi više kod pojedinih ustavno-politoloških autora – Sokol, Smiljko, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, *Politička misao* – 29 (1992.), 3; str. 4-17; Smerdel, Branko, *Novo demokracije, konstitucionalizam i organizacija vlasti*, *Zakonitost* – 47 (1993.), 1; str. 5-22; Bačić, Arsen, *O parlamentarnom, predsjedničkom i skupštinskom sistemu organizacije vlasti u Ustavno pravo, teorija i interpretacija*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1995., str. 102-108; Kasapović, Mirjana, *Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi*, *Politička misao* – 34 (1997.), 1, str. 5-20.



## 2.1. "Čisti" parlamentarni sustav (Njemačka, Italija, Češka, Mađarska)

Razlikovna značajka ovoga modela u odnosu na druge jest posredan izbor predsjednika republike od strane parlamenta. O vladi samostalno odlučuje parlament, bez ikakva utjecaja predsjednika republike.

U Temeljnog zakonu Savezne Republike **Njemačke** zamjenjivanju saveznog predsjednika (*Bundespräsident*) posvećen je vrlo kratak članak. Kao razloge za njegovo zamjenjivanje navode se *spriječenost* ili *prijevremeni završetak predsjedničkog mandata*. U ovim slučajevima njegove ovlasti obnaša predsjednik Saveznoga vijeća (*Bundesrat*),<sup>17</sup> ali na njega ne prelazi i sama predsjednička služba. Savezno vijeće je jedno od pet Temeljnim zakonom utvrđenih državnih tijela posredstvom kojega savezne zemlje (*Länder*) sudjeluju u zakonodavstvu i upravi Saveza i poslovima Europske unije, a čine ga članovi zemaljskih vlada koje one imenuju i razrješuju, čiji broj ovisi o broju stanovnika pojedine savezne zemlje. Savezno vijeće iz reda svojih članova bira predsjednika na rok od godinu dana.<sup>18</sup> To zapravo znači da se ministarski predsjednici (predsjednici vlada) 16 njemačkih saveznih država rotiraju na ovoj poziciji svake godine prema redoslijedu, počevši od najnastanjenije savezne države. Kada i dok zamjenjuje saveznog predsjednika, predsjednik Saveznoga vijeća prestaje obnašati ovu svoju prvotnu funkciju, na kojoj ga zamjenjuje jedan od dvaju potpredsjednika Saveznog vijeća prema senioritetu. Kako je ovaj slučaj, prema Poslovniku Bundesrata, izjednačen sa situacijama kada je predsjednik Saveznog vijeća onespособljen ili bi njegova služba bila prijevremeno upražnjena,<sup>19</sup> upitno je može li u slučaju istodobne upražnjenosti službi saveznog predsjednika i predsjednika Saveznog vijeća, vršenje dužnosti saveznog predsjedništva prijeći na potpredsjednika Saveznog vijeća. U slučaju *prijevremenog završetka* mandata saveznog predsjednika, predsjednik Bundestaga saziva Federalnu konvenciju koja će se na zasjedanje okupiti ne kasnije od trideset dana od nastupa toga događaja radi izbora novoga saveznog predsjednika.<sup>20</sup> Ovakvo kratko i šturo ustavno reguliranje može otvoriti put nizu dvojbi i pitanja. Koje situacije pokrivaju pojmovi *spriječenosti* ili *prijevremenog završetka mandata*? Problem u tumačenju ne postoji ako se uzmu u obzir situacije smrti, ostavke, uklanjanja s položaja saveznog predsjednika ili njegova kraćeg izbjivanja iz zemlje. No, što u slučaju ako je riječ o nesposobnosti saveznog predsjednika za obnašanje funkcije uslijed fizičke ili psihičke, trajne ili privremene bolesti, smetnje ili poremećaja? Što ako *spriječenost* traje dulje od godinu dana ili joj se ne može utvrditi kraj do isteka petogodišnjeg predsjednikova

---

<sup>17</sup> Čl. 57. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke – <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> – tekst Temeljnog zakona na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Bundestaga, listopad 2010.

<sup>18</sup> Čl. 50., 51. i 52., st. 1. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke.

<sup>19</sup> Dio II., pravilo 7. Poslovnika Bundesrata – [http://www.bundesrat.de/nn\\_11004/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/nn_11004/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html?_nnn=true) – tekst Poslovnika na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Bundesrata, 2007.

<sup>20</sup> Čl. 54., st. 4. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke.

mandata? Koje državno tijelo i na čiju inicijativu treba utvrditi prijevremeni završetak predsjedničkog mandata u slučaju da je savezni predsjednik nesposoban za obnašanje dužnosti?

Prema navođenju službenih web-stranica Saveznoga vijeća, u državnom protokolu SR Njemačke predsjednik Saveznog vijeća smatra se takozvanim 'No. 2' iza saveznog predsjednika. Međutim, u ustavnom sustavu Njemačke nema obvezujuće definicije protokolarne hijerarhije dužnosnika državnih tijela niti se ona bilo gdje navodi.<sup>21</sup> S druge strane, ovakva kratkoća i šturost postaju jasne i sigurno nisu propust ustavotvorca u kontekstu toga što "mjerodavnosti saveznog predsjednika gotovo da ne sadrže funkciju aktivnog oblikovanja političkog života, već samo reprezentativne zadatke".<sup>22</sup> Od ujedinjenja Njemačke 1990. god. ova pitanja se nisu pojavila kao problem u primjeni, premda je ovaj institut do sada primjenjivan dvaput iz razloga ostavki saveznih predsjednika: 31. svibnja 2010. god. ostavku je podnio Horst Köhler,<sup>23</sup> a 17. veljače 2012. god. ostavku je podnio Christian Wulff. U oba slučaja, predsjednici Bundesrata uredno su obnašali dužnost do izbora novoga saveznog predsjednika.

Prema Ustavu **Talijanske** Republike, dužnosti predsjednika Republike (*Presidente della Repubblica Italiana*) u svim slučajevima u kojima ih predsjednik ne bi mogao ispunjavati, obnašat će predsjednik Senata (*Senato della Repubblica* – gornjeg doma parlamenta). U slučaju predsjednikove trajne nesposobnosti, smrti ili ostavke, predsjednik Zastupničkog doma (*Camera dei Deputati* – donjeg doma parlamenta) saziva predsjedničke izbore u roku od petnaest dana bez obzira na dulji rok predviđen u slučaju kada je raspušten Parlament ili u tri mjeseca prije njegova raspuštanja.<sup>24</sup> Naime, ako bi mandat predsjednika redovno istekao u vrijeme kada

---

<sup>21</sup> Prema Bundesrat – Die Präsidenschaft – [http://www.bundesrat.de/cln\\_050/nn\\_9020/DE/organe-mitglieder/praesident/praesidentschaft-inhalt.html](http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_9020/DE/organe-mitglieder/praesident/praesidentschaft-inhalt.html)

<sup>22</sup> Beyme, Klaus von, Politički sustav Savezne Republike Njemačke, Pan liber, Osijek, Zagreb, Split, 1999., str. 225.

<sup>23</sup> Köhler je u jednom intervjuu 22. svibnja 2010. komentirao uporabu njemačkih vojnih snaga u smislu zaštite njemačkih interesa, trgovačkih ruta i sprečavanja regionalnih nestabilnosti, kako bi se zaštitili njemačka trgovina, poslovi i prihodi, što je u medijima protumačeno kao zagovaranje vojno-trgovačke diplomacije i izlaženje izvan okvira ustavne pozicije saveznog predsjednika. Njegova brza ostavka iznenadila je sve kritičare koji su takvu reakciju ocijenili predimenzioniranom i ishitrenom. – Vidi Controversy Over Afghanistan Remarks: German President Horst Köhler Resigns –

<sup>24</sup> <http://www.spiegel.de/international/germany/controversy-over-afghanistan-remarks-german-president-horst-koehler-resigns-a-697785.html>, Spiegel Online, 31. 05. 2010.; German President Resigns Amid Flap Over Military – <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704366504575278212516510890.html>, The Wall Street Journal, 01. 06. 2010. Christian Wulff je povodom mogućih napisa prema kojima je on, odnosno njegova žena, dobio upitan zajam za kupnju kuće od jednoga milijunaša još dok je obnašao dužnost premijera Donje Saske, što je bilo i predmetom parlamentarne istrage, izvršio pritisak na Springer Press i Bild da ih ne objavljuju, čime je javnost i medije okrenuo protiv sebe. Kako je zbog postojanja dodatnih sumnji tužiteljstvo u Hannoveru zatražilo od Bundestaga da Wulffu ukine predsjednički imunitet radi poduzimanja dodatnih istražnih radnji, Wulff je, da bi preduhitrio ovakvo postupanje Bundestaga, sam podnio ostavku. – Vidi German President Apologizes for Handling of Loan Affair – <http://www.spiegel.de/international/germany/i-am-sorry-german-president-apologizes-for-handling-of-loan-affair-a-805409.html>, Spiegel Online International, 22. 12. 2011.; President Accused of Threatening Tabloid Newspaper – <http://www.spiegel.de/international/germany/angry-call-president-accused-of-threatening-tabloid-newspaper-a-806665.html>, Spiegel Online International, 01.



je Parlament raspušten ili u periodu od tri mjeseca prije njegova raspuštanja, ustav "odgađa" izbor novoga predsjednika u prvih petnaest dana novoga saziva Parlamenta. U tom slučaju, predsjedniku na odlasku za to se vrijeme produžuju ovlasti.<sup>25</sup> Kako u gore navedenim slučajevima predsjednika nema, odnosno trajno je nesposoban, ova se odredba, naravno, ne može primijeniti i na te slučajeve. Prema tome, ako bi predsjednička služba ostala upražnjena tijekom perioda kada je Parlament raspušten, u roku od petnaest dana morao bi se okupiti na zasjedanje i izabrati novoga predsjednika. Ova odredba ustava do sada je doživjela primjenu u pet slučajeva. Nakon što je predsjednik Antonio Segni doživio moždani udar 07. kolovoza 1964. god., privremeno ga je zamjenjivao predsjednik Senata Cesare Merzagora do 10. kolovoza 1964. god. Kako oporavak nije bio potpun, Segnija je nakon ostavke zbog bolesti, koju je dao 06. prosinca, Merzagora također zamjenjivao do 29. prosinca 1964. god., do izbora Giuseppea Saragata. Nakon što je Giovanni Leone bio prisiljen dati ostavku zbog umiješanosti u skandal oko primanja mita 15. lipnja 1978. god., predsjedničke ovlasti je obavljao Amintore Fanfani do 9. srpnja 1978. god., kada je za predsjednika izabran Sandro Pertini. Francesco Cossiga je u svojstvu predsjednika Senata 29. lipnja 1985. god. zamijenio predsjednika Pertinija samo četiri dana prije nego što mu je redovno trebao započeti mandat predsjednika, pošto je Pertini podnio ostavku kako bi ubrzao ulazak Cossige u predsjedničku službu. Kako je u Parlamentu bio izložen napadima Demokratske stranke ljevice koja je protiv njega inicirala provođenje impeachmenta, koji ipak nije započet, Cossiga je podnio ostavku dva mjeseca prije redovnog isteka predsjedničkog mandata, 28. travnja 1992. god., kada ga je zamijenio Giovanni Spadolini, do 28. svibnja 1992. god. Budući da je Carlo Azeglio Ciampi već bio izabran kao novi predsjednik Republike, a mandat Oscara Luigija Scalfara je bio na završetku, kako bi ubrzao postupak oko ulaska u službu novoga predsjednika, Scalfaro je podnio ostavku 15. svibnja 1999. god., te ga je do 18. svibnja 1999. god. zamjenjivao predsjednik Senata Nicola Mancino.

Prema Ustavu **Češke** Republike, razlozi zamjenjivanja predsjednika Republike (*Prezident Republiky*) jesu *upražnjenost položaja* i *nesposobnost* predsjednika za obnašanje dužnosti uslijed ozbiljnih razloga. Nesposobnost predsjednika moraju utvrditi oba doma parlamenta. Zanimljivo je da predsjednika ne zamjenjuje jedan državni dužnosnik koji će obnašati sve dužnosti već se ovlasti i funkcije predsjednika republike taksativno raspodjeljuju između predsjednika Vlade i predsjednika Zastupničkog doma (*Poslanecka snemovna* – donjeg doma parlamenta).<sup>26</sup> Ako bi položaj predsjednika postao upražnjen u razdoblju kada je

---

01. 2012.; German President Wulff quits over corruption claims – <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17072479>, BBC News, 17. 02. 2012.

Čl. 86. Ustava Talijanske Republike – [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf) – tekst ustava na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Senata Republike Italije.

<sup>25</sup> Čl. 85., st. 3. i 4. Ustava Talijanske Republike.

<sup>26</sup> Predsjedniku Vlade povjerene su ovlasti iz čl. 63., st. 1., t. a) – e) i h) – k), te iz čl. 63., st. 2., a predsjedniku donjega doma iz čl. 62., t. a) – e) i k), te iz čl. 63., st. 1., t. f). Ovakvom podjelom predsjednik vlade i predsjednik donjeg doma su isključeni od ovlasti postavljanja i unapređivanja generala,

donji dom parlamenta raspušten, funkcije koje bi trebao obnašati predsjednik donjeg doma obnašat će predsjednik gornjeg doma (*Senát*).<sup>27</sup>

Češki predsjednik Vaclav Klaus je 28. rujna 2012. bio izložen svojevrsnom "atentatu" prilikom otvaranja jednoga mosta u mjestu Chrastava, kada mu je Pavel Vondrouš prišao, pritisnio mu o desno rame zračni pištolj i povukao okidač nekoliko puta. Napadač je uhvaćen, ali kasnije je pušten, te je prekršajno gonjen, dok je Klaus pregledan u bolnici Střešovice u Pragu gdje mu je utvrđena samo manja ozljeda, te je odmah otpušten. Incident je otvorio niz pitanja o predsjednikovu osiguranju, te je šef osiguranja podnio ostavku.<sup>28</sup>

Temeljni zakon **Mađarske** taksativno utvrđuje slučajeve prestanka mandata predsjednika Republike (*Köztársasági Elnök*): istekom mandata, smrću, nesposobnošću da obnaša svoje ovlasti više od devedeset dana, ako više ne postoje uvjeti za njegov izbor, utvrđivanjem nespojivosti predsjedničke funkcije s nekom drugom djelatnošću predsjednika, ostavkom i uklonjanjem iz službe. Odluku o predsjednikovoj nesposobnosti za obnašanje ovlasti više od devedeset dana, o nepostojanju uvjeta za njegov izbor i nespojivosti predsjedničke funkcije s nekim drugim predsjednikovim djelovanjem donosi Parlament dvotrećinskom većinom nazočnih članova.<sup>29</sup> Osim prvoga slučaja, svi ostali dovode do prijevremenog prestanka predsjedničkog mandata, te se novi predsjednik bira unutar trideset dana od nastupa prijevremenog prestanka mandata, a datum izbora određuje predsjednik jednodomnog parlamenta (*Országgyűlés*).<sup>30</sup> Temeljni zakon predviđa i institut privremene nesposobnosti predsjednika Republike, što utvrđuje Parlament na prijedlog samog predsjednika, Vlade ili bilo kojeg člana Parlamenta. Osim što se Temeljnim zakonom ne utvrđuje kojom bi većinom glasova Parlament mogao donijeti ovakvu odluku, upitna je racionalnost omogućavanja inicijative odlučivanja o ovome pitanju u načelu i samo jednom članu Parlamenta. Ako bi se utvrdila privremena nesposobnost predsjednika, do njezina prestanka, što bi trebalo uslijediti unutar devedeset dana od njezina utvrđenja, odnosno ako bi za vrijeme njezina trajanja predsjedniku prestao mandat, do izbora novoga predsjednika, ovlasti i dužnosti predsjednika obavljat će predsjednik Parlamenta. U ovom slučaju predsjedniku Parlamenta prestaju prava koja ima kao član Parlamenta, a njegove ovlasti vršit će zamjenik predsjednika Parlamenta kojega odredi Parlament.<sup>31</sup>

---

imenovanja predsjednika i potpredsjednika Vrhovnog suda iz reda sudaca u sastavu suda, davanja pomilovanja, umanjivanja kazni, vraćanja akata Parlamentu na ponovno razmatranje, promulgiranja zakona i imenovanja predsjednika i potpredsjednika Vrhovne revizorske službe.

<sup>27</sup> Čl. 66. Ustava Češke Republike – <http://www.concourt.cz/view/GetFile?id=7381> – tekst Ustava na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Ustavnog suda Češke Republike.

<sup>28</sup> Vidi Czech President Vaclav Klaus shot at with replica gun – <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19765533>, BBC News Europe, 28. 09. 2012.

<sup>29</sup> Čl. 12., st. 3. i 4. Temeljnog zakona Mađarske – [http://www.kormany.hu/download/2/ab/30000/Alap\\_angol](http://www.kormany.hu/download/2/ab/30000/Alap_angol).

pdf – tekst Temeljnog zakona na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Vlade Mađarske.

<sup>30</sup> Čl. 11., st. 1. Temeljnog zakona Mađarske.

<sup>31</sup> Čl. 14. Temeljnog zakona Mađarske.

## 2.2. Parlamentarni sustav s izravno biranim predsjednikom republike (Austrija, Slovenija)

U ovom modelu predsjednika republike izravno biraju građani, ali predsjednik ipak ne može samostalno utjecati na sastav vlade niti raspustiti parlament, o vladi odlučuje parlament.

Federalni ustavni zakon Republike **Austrije** sve ovlasti saveznog predsjednika (*Bundespräsident*) u slučaju njegove *spriječenosti* za njihovo obnašanje u prvoj instanci povjerava saveznom kancelaru (*Bundeskanzler*). U slučaju da ova *spriječenost potraje dulje od dvadeset dana* ili Savezni konvent (*Bundesversammlung* – plenarno zasjedanje obaju domova austrijskog parlamenta) izglasa raspisivanje *referenduma o njegovu uklanjanju* s položaja saveznog predsjednika,<sup>32</sup> predsjednik, drugi predsjednik (*der zweite Präsident*) i treći predsjednik (*der dritte Präsident*)<sup>33</sup> Nacionalnog vijeća (*Nationalrat* – donji dom parlamenta), djelujući kao vijeće (*Kollegium*), preuzet će obnašanje ovlasti saveznog predsjednika. Isto vrijedi i u slučaju *trajne spriječenosti* saveznog predsjednika. Spomenuto vijeće, kojemu je povjereno obnašanje dužnosti saveznoga predsjednika, odlučuje većinom glasova. Predsjedanje vijećem i njegovo predstavljanje povjereno je predsjedniku Nacionalnog vijeća. Ukoliko bi jedan ili dvoje članova Vijeća bili spriječeni u obavljanju poslova ili bi njihova pozicija bila trajno upražnjena, vijeće će imati kvorum i bez njihova sudjelovanja u radu. U slučaju jednakog broja glasova (dakle, jedan-jedan), odlučuje glas člana koji je višeg položaja (predsjednik *Nationalrata* ispred drugog ili trećeg predsjednika, drugi predsjednik ispred trećeg predsjednika). Ukoliko je položaj saveznog predsjednika trajno upražnjen, Savezna vlada odmah će sve urediti za izbor novoga saveznog predsjednika. Nakon održanih izbora, vijeće (*Kollegium*) bez odlaganja će sazvati Savezni konvent radi potvrđivanja i prisege novoizabranog saveznog predsjednika.<sup>34</sup> I austrijski savezni predsjednik u ukupnom ustavnom sustavu Republike Austrije ima više reprezentativni nego realnopolitički značaj, za što nalazimo potvrdu i u nizu tvrdnji austrijskih politologa Heinricha i Welana: "Predsjedniku je namijenjena pasivna i etičko-politička, a kancelaru aktivna uloga... Nevelik politički značaj predsjedničke službe ogleda se u maloj veličini aparata koji mu pripada... Kvazisakralni položaj saveznog Predsjednika ukazuje na njegovu posebnu ulogu..."<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Prema čl. 60., st. 6. Federalnog ustavnog zakona Republike Austrije – <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> – tekst Federalnog ustavnog zakona na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Ustavnog suda Republike Austrije; savezni predsjednik može biti opozvan s položaja samo referendumom koji zatraže oba doma austrijskog parlamenta. Savezni konvent će se povodom ovoga pitanja sastati i odlučivati o pokretanju referenduma na poziv saveznog kancelara samo ukoliko to zatraži i izglasa odgovarajućom većinom *Nationalrat* (donji dom).

<sup>33</sup> U hrvatskoj terminologiji možda bi bilo prikladnije prevesti: prvi i drugi potpredsjednik (nap. a.).

<sup>34</sup> Čl. 64. Federalnog ustavnog zakona Republike Austrije.

<sup>35</sup> Heinrich, Hans-Georg, Welan, Manfred, Savezni predsjednik – u Politički sustav Austrije, priredio Anđelko Milardović, Pan liber, Osijek, Zagreb, Split, 1998., str. 198-205.

U srpnju 2004. god. navedene odredbe su primijenjene kada je tada još aktualni predsjednik, 71-godišnji Thomas Klestil, 05. srpnja doživio srčani udar, tri dana prije nego što je trebao dužnost predati novoizabranom predsjedniku Heinzu Fischeru. Pao je u umjetno izazvanu komu, te je priključen na umjetno disanje. Savezni kancelar Wolfgang Schüssel preuzeo je obnašanje poslova austrijskog predsjednika. Klestil je umro u srijedu 07. srpnja 2004. god. Otkazane su sve državne svečanosti planirane u povodu preuzimanja dužnosti novoga predsjednika, a u četvrtak je na sjednici oba doma parlamenta Heinz Fischer položio predsjedničku prisegu.<sup>36</sup>

Ustav Republike **Slovenije** dijeli razloge za sukcesiju predsjednika Republike (*Predsednik Republike*) na one trajnoga i one privremenog karaktera. Tako će u slučaju *trajne spriječenosti, smrti, ostavke* ili *kojega drugoga prestanka* predsjednikove funkcije, do izbora novoga predsjednika funkciju predsjednika republike privremeno obnašati predsjednik Državnog zbora (donjeg doma slovenskog parlamenta). U ovom slučaju određuje se raspisivanje izbora za novoga predsjednika najkasnije u roku od 15 dana od prestanka funkcije prijašnjega. U slučaju odsutnosti predsjednika Republike, njegovu funkciju također privremeno obnaša predsjednik Državnog zbora.<sup>37</sup> Ovdje se, naravno, ima u vidu izbjivanje predsjednika iz zemlje. U ovom slučaju, podrazumijeva se vraćanje na dužnost aktualnog predsjednika Republike. Premda su se pred kraj mandata Janeza Drnovška pojavili znakovi pogoršanja njegova zdravstvenog stanja u sjeni njegova liječenja protiv raka krajem 1990-tih, u političkoj javnosti nisu pokrenuta pitanja o primjeni ustavne odredbe o njegovu zamjenjivanju.<sup>38</sup>

### 2.3. "Predsjednički" parlamentarizam (Poljska)

Prema ovome modelu, predsjednik države bira se općim izravnim izborima. Parlament ne može glasovati o povjerenju vladi, ali ni predsjednik ne može raspustiti kabinet. Ustavom utvrđene ovlasti predsjednika su široke. Predsjednik je bitan politički čimbenik u pogledu odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti.

U skupinu država koje precizno i iscrpno uređuju zamjenjivanje predsjednika republike ubraja se **Poljska**. Prema Ustavu Republike Poljske, ako je predsjednik Republike (*Prezydent Rzeczypospolitej*) privremeno nesposoban za obnašanje

---

<sup>36</sup> Vidi Austria president critically ill – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3866311.stm> – BBC News, 05. 07. 2004.; Austrian president dies aged 71 – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3869783.stm> – BBC News, 06. 07. 2004.

<sup>37</sup> Čl. 106. Ustava Republike Slovenije – <http://www.uradni-list.si/1/content?id=61579#!>/ Ustava-Republike-Slovenije – tekst Ustava objavljen na web-stranici Uradnega lista Republike Slovenije.

<sup>38</sup> Vidi Slovene president faints during ceremony, but recovers "quickly" – <http://www.accessmylibrary.com/>

article-1G1-147860547/slovene-president-faints-during.html – BBC Monitoring, 05. 07. 2006.; Slovenian President Finds Peace and Wants to Share It – <http://www.nytimes.com/2006/09/09/world/europe>

/09drnovsek.html, New York Times, 09. 09. 2006.

dužnosti, on o tome obavještava predsjednika Sejma (donjeg doma parlamenta), koji privremeno preuzima obnašanje dužnosti predsjednika Republike. Ako predsjednik Republike nije u mogućnosti o svojoj nesposobnosti izvijestiti predsjednika Sejma,<sup>39</sup> tada će Ustavni sud, na zahtjev predsjednika Sejma, utvrditi postoji li zapreka za obnašanje službe predsjednika Republike. Ako Ustavni sud utvrdi njihovo postojanje, predsjednik Sejma će privremeno obnašati dužnosti predsjednika Republike. Ove norme bi, dakle, trebale obuhvatiti situacije u kojima bi se predsjednik Republike prestankom spriječenosti mogao vratiti na dužnost. U poljskom ustavu taksativno se navode razlozi nastupom kojih predsjednik Republike zamjenjuje predsjednik Sejma do izbora novoga predsjednika Republike: smrt predsjednika Republike, predsjednikova ostavka s dužnosti, sudsko proglašenje nevaljanosti izbora predsjednika ili neki drugi razlog zbog kojega nije stupio na dužnost nakon izbora, očitovanje Nacionalne skupštine (*Zgromadzenie Narodowe* – plenarno zasjedanje obaju domova poljskog parlamenta) o predsjednikovoj trajnoj nesposobnosti za obnašanje dužnosti zbog njegova zdravstvena stanja<sup>40</sup> i uklanjanje predsjednika s dužnosti presudom od strane Državnog suda (*Trybunał Stanu*).<sup>41</sup> Ukoliko predsjednik Sejma zamjenjuje predsjednika Republike zbog nekoga od navedenih razloga, on mora raspisati izbore za novog predsjednika Republike najkasnije 14 dana od nastupa razloga zamjenjivanja, pri čemu će odrediti točan datum održavanja izbora koji mora pasti u neradni dan i unutar 60 dana od dana njihova raspisivanja.<sup>42</sup> Ako je predsjednik Sejma nesposoban za obnašanje dužnosti predsjednika, ove dužnosti će obnašati predsjednik Senata (gornjeg doma parlamenta).<sup>43</sup> Rušenjem aviona kraj Smolenska u Rusiji, 10. travnja 2010. god., u kojemu se nalazio poljski predsjednik Lech Kaczyński zajedno s velikim brojem drugih državnih dužnosnika koji su trebali prisustvovati ceremoniji odavanja počasti poljskim žrtvama iz Drugoga svjetskog rata, smaknutima u Katinskoj šumi, na tragičan je način ustavna odredba o zamjenjivanju predsjednika dobila na značaju.<sup>44</sup> Predsjedničke ovlasti je, do okončanja izbora za novoga predsjednika 08. srpnja 2010. god., provodio Bronisław Komorowski, predsjednik Sejma. Budući da je Komorowski izabran za predsjednika Republike, morao je podnijeti ostavku na članstvo u Sejmu pa,

---

<sup>39</sup> Ovakva odredba je vjerojatno donesena po uzoru na jednako rješenje u 25. amandmanu Ustava SAD-a.

<sup>40</sup> Za to očitovanje je potrebno donošenje rezolucije većinom glasova od najmanje 2/3 ustavom predviđenog ukupnog broja članova Nacionalne skupštine.

<sup>41</sup> Impeachment protiv predsjednika može pokrenuti većina od najmanje 2/3 ukupnog broja zastupnika Nacionalne skupštine, na prijedlog najmanje 140 zastupnika. Odluku o odgovornosti predsjednika Republike donosi posebno sudbeno tijelo *Trybunał Stanu* – Državni sud čija je svrha utvrđivanje odgovornosti za povredu ustava i zakona u obnašanju dužnosti visokih državnih dužnosnika koji su taksativno pobrojani u čl. 198. Ustava Republike Poljske kojim se ovaj sud uređuje.

<sup>42</sup> Čl. 128., st. 2. Ustava Republike Poljske – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> – tekst Ustava na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Sejma Republike Poljske.

<sup>43</sup> Čl. 131. Ustava Republike Poljske.

<sup>44</sup> Vidi Polish President Lech Kaczynski dies in plane crash – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8612825.stm> – BBC News, 10. 04. 2010.

dakle, i na funkciju predsjednika Sejma, te su u tom trenutku predsjedničke ovlasti, kako je mjesto predsjednika Sejma ostalo upražnjeno, prenesene na Bogdana Borusewicza, predsjednika Senata. Predsjedničke ovlasti istoga su dana, 08. srpnja 2010. god., s Borusewicza prešle na Grzegorza Schetynau, novoizabranoga predsjednika Sejma koji ih je vršio do predsjedničke inauguracije Komorowskoga 06. kolovoza 2010. godine.

## 2.4. Polupredsjednički sustav (Francuska)

Paradigmom ovoga modela smatra se ustav francuske Pete republike. Predsjednik države bira se na općim izravnim izborima. On nominira kandidata za predsjednika vlade, ima pravo raspustiti parlament i sazvati nove izbore, te ima pravo stavljanja veta na odluke parlamenta.

**Francuski** ustav utvrđuje da će – u slučaju upražnjenosti službe predsjednika Republike iz bilo kojega razloga ili pak spriječenosti za njezino obnašanje, formalno utvrđenoj od strane Ustavnog vijeća apsolutnom većinom njegovih članova, nakon što mu se za utvrđivanje spriječenosti obratila vlada – funkcije predsjednika Republike privremeno obnašati predsjednik Senata (gornjeg doma parlamenta), a ako je on spriječen, onda vlada. Dok djeluju u ovoj funkciji, predsjednik Senata ili vlada ne mogu konzumirati predsjednikove ovlasti koje se odnose na raspisivanje referendumu a prijedlogu zakona koji se odnosi na organizaciju državne vlasti i raspuštanje Nacionalne skupštine (donjeg doma parlamenta).<sup>45</sup> U slučaju da Ustavno vijeće upražnjenost ili spriječenost za obnašanje službe predsjednika Republike proglasi trajnom, izbori za novoga predsjednika Republike moraju se raspisati, osim u slučaju da Ustavno vijeće formalno utvrdi postojanje više sile, za ne manje od 20 dana i ne više od 35 dana, počevši od dana upražnjenosti, odnosno proglašenja trajne spriječenosti predsjednika Republike. Ako u razdoblju kraćemu od 30 dana prije krajnjega roka za podnošenje kandidatura neka od osoba koje su javno najavile svoju odluku o kandidiranju na izborima umre ili na koji drugi način bude spriječena u razdoblju od sedam dana prije toga roka, Ustavno vijeće može odlučiti da će odgoditi izbore.<sup>46</sup> U nastavku se uređuje i rješavanje slučajeva smrti ili spriječenosti izbornih kandidata prije prvog izbornog kruga ili između izbornih krugova,<sup>47</sup> no te situacije nisu predmetom razmatranja ovoga rada. Ovakvo precizno i iscrpno ustavno uređenje zamjenjivanja predsjednika Republike može se, s jedne strane, zahvaliti francuskom stavu prema ustavu u formalnom smislu kao prema dokumentu koji treba obuhvaćati pretežiti dio ustavnih normi određenoga sustava,<sup>48</sup> a s druge strane, njegovom velikom značaju

---

<sup>45</sup> Čl. 7., st. 3. Ustava od 04. listopada 1958. god. – <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> – tekst Ustava na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Nacionalne skupštine Francuske Republike.

<sup>46</sup> Čl. 7., st. 4. Ustava od 04. listopada 1958. god.

<sup>47</sup> Čl. 7., st. 5., 6., 7. i 8. Ustava od 04. listopada 1958. god.

<sup>48</sup> "...Francuska jako drži do načela da Ustav mora biti napisan, uzvišen i krut, čak toliko krut da je neprimjerenost Ustava nekom nastalom problemu koji se nije predvidio, povlačila mijenjanje režima i



u sustavu državne vlasti koji je rezultat širokih ustavnih ovlasti, ali i ustavne prakse osoba koje su obnašale ovu funkciju.<sup>49</sup> Nakon što su na referendumu odbijeni njegovi prijedlozi za reformu Senata i lokalne samouprave, de Gaulle podnosi ostavku na predsjedničku funkciju 28. travnja 1969. god., a vršenje predsjedničkih ovlasti prešlo je na Alaina Pohera, predsjednika Senata do 20. lipnja 1969. god., kada je u predsjedništvo inauguriran Georges Pompidou. Pompidou je iznenada preminuo prije isteka mandata, 02. travnja 1974., te su i ovom prilikom predsjedničke ovlasti prešle na Pohera koji ih je vršio do 27. svibnja 1974. god. kada je započeo predsjednički mandat Valéryja Giscarda d'Estainga. Potrebno je naglasiti da je Poher u oba slučaja nastavio obnašati dužnost predsjednika Senata. Premda se kao interim predsjednik trebao držati neutralno, samo nadgledajući valjanost izbora, Poher je u prvoj epizodi zamjenjivanja predsjednika Republike vrlo aktivno politički djelovao, prvo pokušavši pridobiti generala Mariea Pierrea Koeniga kao protukandidata Pompidouu, a kada ovaj na to nije pristao, sam je istaknuo kandidaturu.

## 2.5. Predsjednički sustav (Sjedinjene Američke Države)

Ustavni sustav **Sjedinjenih Američkih Država** smatra se paradigmom ovoga modela. Predsjednik se bira na općim izborima (u SAD-u posredno putem elektorskog kolegija), predstavničko tijelo ne može (formalno) utjecati na predsjednika (izvršnu vlast), a predsjednik ne može raspustiti predstavničko tijelo.

S obzirom na značaj što ga predsjednik ima u ustavnom sustavu SAD-a, niti u jednoj državi nije posvećeno toliko pozornosti ustavnopravnom uređenju i razmatranju ovoga instituta u ustavnopravnoj i politološkoj literaturi kao što je to slučaj sa sukcesijom položaja predsjednika SAD-a. Pored značaja funkcije predsjednika za djelovanje cjelokupne izvršne vlasti u SAD-u, razloge ovomu treba tražiti i u tome što je funkcija predsjednika u američkoj dvjestogodišnjoj povijesti bila često pogađana slučajevima smrti i bolesti.<sup>50</sup>

U dvama je slučajevima nesposobnost predsjednika paralizirala djelovanje ove funkcije u dužem razdoblju. James Garfield se od srpnja do rujna 1881. god. nosio s posljedicama atentata (metak mu se usadio duboko u leđnim mišićima), a Chester Arthur je kao potpredsjednik htio stupiti na položaj predsjednika tek pošto je Garfield umro.<sup>51</sup> Woodrow Wilson je doživio moždani udar 1919. god.,

---

prihvatanje novog Ustava za koga se podrazumijevalo da će riješiti ona pitanja koja je prethodni ostavio otvorenim" – Mény, Yves, Francuski politički sustav, Pan liber, Osijek, Zagreb, Split, 1998., str. 91.

<sup>49</sup> "Tri su elementa sudjelovala u tome da se državni poglavar V Republike učini 'republikanskim monarhom'. Naveo ih je u *Libération* Michel Debré,... u 'Preurediti Francusku' (*Refaire la France*): sam Ustav, njegova kasnija primjena te, naposljetku, stil uzastopnih predsjednika" – Mény, Yves, op. cit., str 89.

<sup>50</sup> Vidi više u Bumgarner, John R.; *The Health of the Presidents: The 41 United States Presidents Through 1993 from a Physician's Point of View*; McFarland & Company; New edition 2004; *When the President is the Patient* – <http://www.healthmedialab.com/html/president/index.html>

<sup>51</sup> Doenecke, Justus D., *The Presidencies of James A. Garfield and Chester A. Arthur*, University Press of Kansas, Lawrence, 1981.; Ackerman, Kenneth D., *Dark Horse: The Surprise Election and Political Murder of President James A. Garfield*, Carroll & Graf Publishers, New York, 2003., str. 141–185.

te je u stanju značajno smanjenih sposobnosti ostao na funkciji još godinu i pol dana do kraja svoga mandata. Može se reći da se povijest gotovo pobrinula da se nesposobnost ili upražnjenost funkcije predsjednika dogode u pojedinim prijelomnim trenucima. Wilson je, oslabljen nakon moždanog udara, pokušao bez uspjeha ishoditi suglasnost Senata za ulazak SAD-a u Ligu naroda.<sup>52</sup>

Roosevelt je već bio teško bolestan (problemi sa srcem i dječja paraliza) kada je sa Staljinom i Churchillom na Jalti pregovarao o svjetskom poretku poslije Drugoga svjetskog rata, a umro je dva mjeseca nakon konferencije, ne dovršivši svoj četvrti mandat.<sup>53</sup> Povjesničarima se mogu prepustiti rasprave kako bi se pojedini povijesni događaji odvijali da su se pojedini predsjednici nalazili u boljem zdravstvenom stanju ili da su ih zamijenili njihovi potpredsjednici. Ostaje pak činjenica da ovaj institut niti u jednoj drugoj državi nije naišao na tako čestu primjenu niti je izazvao tolika pitanja i probleme kao u SAD-u, a pokušaj njihova rješavanja je ustavnopravno posljednji put učinjen 1967. god. donošenjem 25. amandmana na američki ustav.

Put ustavnopravnoga razvoja ovoga instituta započeli su ustavotvorci u članku II., odjeljku 1., točki 6. Ustava SAD-a: "U slučaju uklanjanja Predsjednika s položaja ili njegove smrti, ostavke ili nesposobnosti da obavlja ovlasti i dužnosti rečenog položaja, **one** (isto, op. S. V.) će se prenijeti na Potpredsjednika, a Kongres može donijeti zakon za slučaj uklanjanja, smrti, ostavke ili nesposobnosti obojice, Predsjednika i Potpredsjednika, kojim će objaviti koji će dužnosnik tada djelovati kao Predsjednik, te će taj dužnosnik djelovati sukladno sve dok nesposobnost prestane *ili dok ne nastupi razdoblje za izbor drugog Predsjednika*."<sup>54</sup> Kao i u mnogim drugim dijelovima ustava, oni su znali detektirati brojne buduće ustavnopravne i političke probleme,<sup>55</sup> no za njihovo su rješavanje, kroz odredbe ustava, dali prilično široke smjernice koje su u kasnijoj ustavnoj praksi otvorile

---

<sup>52</sup> "Samo je ležao bespomoćno... Sve njegove prirodne funkcije su trebale umjetnu potporu i činio se toliko bespomoćnim... Gotovo tjedan dana Predsjednikov život je visio na vagi." – Hoover, Ike, *Forty Years in the White House*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1934., str. 98-99; Grayson, Cary, *Woodrow Wilson: An Intimate Memoir*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1960.; Auchincloss, Louis, *Woodrow Wilson*, Penguin Books, New York, 2000.

<sup>53</sup> Vidi više u Ferrell, Robert H., III, *advised: Presidential Health and Public Trust*, University of Missouri Press, Columbia, 1992., str. 28–53.

<sup>54</sup> Prijevod odredbe na hrvatski, izuzev italiciziranog dijela, preuzet iz Ustav Sjedinjenih Američkih Država, prijevod i uvodna studija: Smerdel, Branko, *Pan liber*, Osijek, 1994.; Kako bi se problem jezičnog tumačenja ove odredbe na hrvatskom jeziku bolje razumio, izmijenili smo prijevod prof. Smerdela na način da umjesto riječi 'one' koristimo riječ 'iste'; prijevod prof. Smerdela ne ostavlja mogućnost dvojnog tumačenja i točno slijedi intenciju ustavotvorca.

<sup>55</sup> Već je tijekom philadelphijske konvencije jedan od njezinih sudionika, Dickinson, postavio pitanje koje ustavotvorci nisu riješili, a na koje niti danas američka politika, ni medicinska i pravna znanost ne mogu dati definitivni odgovor. Dickinsonovo pitanje u izvorniku na engleskom jeziku glasi: *What is the extent of the term "disability" & who is to be the judge of it?* – "Što obuhvaća pojam 'nesposobnost' i tko će odlučiti postoji li?"; Pored ovoga prijevoda, moguće je prevesti i u smislu: Što obuhvaća pojam 'nesposobnost' i tko će to utvrditi? Naime, pri prevodenju se može postaviti pitanje na što se odnosi drugi dio Dickinsonove rečenice – na 'extent of the term disability' ili samo na 'disability'. Farrand, Max, *The Records of the Federal Convention of 1787.*, II, str. 427.

niz nedoumica. Najbolji primjer za to je nedoumica koja se pojavila već prilikom prvog slučaja smrti predsjednika tijekom mandata. Kada je 1841. god. umro predsjednik Harrison, predsjednički je položaj prvi put ostao upražnjen. Tada je odlučeno da će potpredsjednik Tyler biti predsjednik u preostalom vremenu Harrisonova mandata (tri godine i jedanaest mjeseci), čime je uspostavljen tzv. presedan Harrison-Tyler, primjenjivan u kasnijim slučajevima smrti američkih predsjednika. Ustavna odredba je, dakle, tumačena na način da potpredsjednik postaje predsjednik, odnosno nije 'samo' vršitelj ovlasti i dužnosti predsjedništva. Međutim, niz američkih ustavnih stručnjaka slaže se kako je ovaj presedan uspostavljen suprotno intencijama ustavotvoraca.<sup>56</sup> Prema čl. II., odjeljku 1., točki 6. Ustava: "*In case of removal President from office, or... or inability to discharge the powers and duties of said office, the same shall devolve on the Vice President, ...*" postavilo se pitanje na što se prema dikciji ovoga članka odnosi "*the same shall devolve*" – na "*the powers and duties of said office*" ili na "*the office*", dakle obnaša li potpredsjednik ovlasti i dužnosti predsjednika ili postaje predsjednikom. Prema tumačenju prof. Ruth Silve, vodećeg američkog autoriteta za ovo pitanje: "Namjera ljudi koji su sastavljali i ratificirali odredbu o sukcesiji čini se da je bila sljedeća: ...Potpredsjednik će vršiti dužnost Predsjednika za ostatak mandata, ili, ako Kongres odluči raspisati izvanredne izbore, dok novi Predsjednik ne bude izabran."<sup>57</sup> No, kako je pokazao presedan Harrison-Tyler, ustavna praksa se razvila u suprotnom smjeru. Pomislimo li da je u raspravi oko statusa potpredsjednika u slučaju sukcesije riječ samo o semantičkim nijansama (mogu li se predsjedničke ovlasti i dužnosti odvojiti od službe predsjednika?), bit ćemo u krivu. Pitanje statusa potpredsjednika u slučaju sukcesije manifestira se na pitanja kao što su: pitanje tituliranja, treba li potpredsjednik položiti predsjedničku prisegu, pripada li potpredsjedniku predsjednička plaća, može li se potpredsjednik, ako je nakon završenog mandata svojega prethodnika koji je odslužio uslijed sukcesije, te nakon sljedećeg mandata osvojenoga na izborima, ponovno kandidirati i za treći mandat, budući da prvi nije bio vremenski potpun, niti ga je zapravo osvojio on već njegov prethodnik. Čak kada bismo i sada rekli da su ovo pitanja više formalnog nego suštinskog karaktera, ostaje ipak jedno pitanje koje je do 25. amandmana stvaralo paralizu izvršne vlasti, te kao takvo ima veliki politički i ustavnopravni značaj. Riječ je o onesposobljenosti predsjednika za obnašanje ovlasti i dužnosti. Dosljednom primjenom Harrison-Tylerovog presedana u slučaju bolesti predsjednika (kao što je to vrijedilo i u slučaju smrti), potpredsjednik treba postati

---

<sup>56</sup> Tako će Edward Corwin reći: "Sigurno je da je Tylerovo tumačenje izvornih namjera u Ustavu bilo pogrešno. Jasnno je očekivanje Sastavljača da Potpredsjednik treba ostati Potpredsjednik, substitut, *locum tenens*, neovisno o razlogu sukcesije i postati Predsjednik jedino ako je i izabran kao takav." – Corwin, Edward S., *The President, Office and Powers: 1787-1957, History and Analysis of Practice and Opinion*, New York University Press, New York, 1957., str. 54; Arthur M. Schlesinger, jr. smatra da je Tyler proveo "constitutional coup" uspješno inzistirajući da potpredsjednik postaje predsjednik primjenom predsjedničke sukcesije. – Schlesinger, Arthur M. Jr., *The Cycles of American History*, Mariner Books, 1999., str. 344; Rossiter drži da je Tyler sebi prisvojio ovlasti, dužnosti, plaću, rezidenciju, status i naslov predsjednika gotovo bez protivljenja. – Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987., str. 195.

<sup>57</sup> Silva, Ruth, *Caridad, Presidential Succession*, Greenwood Press, New York, 1968., str. 13,

predsjednikom. No, u slučaju smrti predsjednika, ovo stajalište još može biti održivim. Ali u slučaju onesposobljenosti, živom, ali bolesnom predsjedniku više ne bi pripadala služba predsjednika. Postavlja se pitanje „vraca“ li se, prestankom bolesti, bivšem predsjedniku njegova služba, a dotadašnjem predsjedniku njegova potpredsjednička. Upravo ova dvojba sprečavala je rješavanje složene situacije tijekom 80 dana Garfieldove agonije nakon atentata, kao i gotovo cijelog drugog mandata predsjednika Wilsona.

Sve do donošenja 25. amandmana, postojala je ustavna praznina u pogledu odgovora na pitanje što se događa s upražnjenim mjestom potpredsjednika kada on stupi na položaj predsjednika. Naime, do tog trenutka u američkoj povijesti već je osam potpredsjednika stupilo na položaj predsjednika sukcesijom zbog smrti predsjednika. S druge strane, povijesna iskustva Garfieldove i Wilsonove bolesti pokazale su problematičnost (ne)primjene ustavne odredbe o sukcesiji u slučaju nesposobnosti predsjednika. Povod donošenju ovoga amandmana 1965. god. bio je atentat na predsjednika Kennedyja dvije godine prije. Naprednost medicinske tehnologije mnogima je tada davala nade da bi Predsjednik mogao biti spašen. Što da je nakon operacije ostao u dugotrajnoj komi? Tko bi utvrdio da je predsjednik nesposoban za obnašanje dužnosti? Potreba za odgovorom na ova pitanja dovela je do razjašnjenja pitanja utvrđivanja nesposobnosti predsjednika i statusa potpredsjednika u 25. amandmanu Ustava SAD-a. Odredba odjeljka 1., 25. amandmana samo ustavnopravno sankcionira već uspostavljenu ustavnu praksu prema kojoj, u slučaju predsjednikova uklanjanja s položaja, smrti ili ostavke, potpredsjednik postaje (*becomes*) predsjednikom. Donošenje odredbe odjeljka 2. – prema kojemu predsjednik u slučaju upražnjenosti položaja potpredsjednika treba predložiti osobu za ovaj položaj, što većinom glasova trebaju potvrditi oba doma Kongresa – kao da je bilo vođeno političkom vidovitošću. Nepuno desetljeće nakon donošenja 25. amandmana, javila se potreba za primjenom ovoga odjeljka. Kada je potpredsjednik Spiro Agnew 1973. god. podnio ostavku, kao rezultat nagodbe s ministarstvom pravosuđa za izbjegavanje suđenja zbog utaje poreza, predsjednik Nixon našao se pred odlukom koga imenovati na upražnjeni položaj.<sup>58</sup> Nixon se već u to vrijeme nalazio u sjeni impeachmenta, pa je, kako ne bi ušao u novi spor s Kongresom, predložio na Kapitolu popularnoga vođu republikanaca Forda, prethodno odustavši od svoga prvoga kandidata (Johna B. Connallyja) zbog najave kongresnog vodstva demokrata da će glasati protiv njega.<sup>59</sup> Kako bi stvar oko primjene odjeljka 2. bila još zanimljivija, nakon Nixonove ostavke Ford je postao predsjednik, te zbog toga na upražnjeno mjesto

---

<sup>58</sup> Witcover, Jules, *Very Strange Bedfellows: The Short and Unhappy Marriage of Richard Nixon and Spiro Agnew*, Public Affairs, New York, 2007., str. 318-320; Nixon, Richard M., *Memoirs of Richard Nixon*, Buccaneer Books, 1994., str. 925-926; Reichley, James, *Conservatives in an age of change: the Nixon and Ford administrations*, Brookings Institution, Washington, 1981., str. 282.

<sup>59</sup> Cannon, James M., *Time and chance: Gerald Ford's appointment with history*, University of Michigan Press, 1994., str. 201-202; Ambrose, Stephen E., *The Nixon – Ford Relationship u Gerald R. Ford and the Politics of Post-Watergate America*, Vol. 1., Ugrinsky, Alexej, Firestone, Bernard J. – editors, Greenwood Press, Westport, 1993., str. 19; Nixon, Richard M., *op. cit.*, str. 926.

potpredsjednika imenovao Nelsona Rockefellera.<sup>60</sup> S druge strane, primjena ovoga odjeljka pokazala je kako dobre namjere ustavotvorca mogu proizvesti i parademokratske učinke. Zamišljen kao brana paralize izvršne vlasti, on omogućava predsjedniku da, spletom okolnosti, imenuje svojega nasljednika bez sudjelovanja građana i uz njihov minimalan utjecaj. Prema odredbama odjeljka 3., predsjednik o svojoj nesposobnosti pisanom deklaracijom obavještava predsjednika pro tempore Senata i predsjednika Zastupničkog doma i, sve dok ih ne obavijesti o suprotnome, njegove ovlasti i dužnosti obnaša potpredsjednik kao vršitelj dužnosti predsjednika (*Acting President*). Odjeljak 4. uređuje slučaj da predsjednik o svojoj nesposobnosti ne može ili ne želi izvijestiti (ne želi se proglasiti nesposobnim za obnašanje dužnosti) navedene kongresne dužnosnike. Tada će potpredsjednik i većina glavnih dužnosnika kabineta (*principal officers of the executive department*) ili koje drugo tijelo koje odredi Kongres, pisanom deklaracijom izvijestiti o tome navedene kongresne dužnosnike i potpredsjednik će odmah početi obnašati dužnost predsjednika (*Acting President*). Ako nakon toga predsjednik uputi pisanu deklaraciju istim dužnosnicima Kongresa da njegova nesposobnost ne postoji (ne slaže se s odlukom potpredsjednika i kabineta ili se oporavi od razloga nesposobnosti), preuzet će sve pripadajuće mu ovlasti i dužnosti, osim ako unutar četiri dana potpredsjednik i kabinet ne ponove već navedeni postupak slanja pisane objave predsjedniku pro tempore Senata i predsjedniku Zastupničkog doma o predsjednikovoj nesposobnosti za obavljanje ovlasti i dužnosti svog položaja. O njihovu "sporu" o predsjednikovoj (ne)sposobnosti treba odlučiti Kongres koji će se okupiti u roku od 48 sati, ako ne zasjeda. Ako Kongres u roku od dvadeset jednog dana nakon primanja zadnje pisane deklaracije ili, ako nije u zasjedanju, u roku od dvadeset jednog dana nakon što je sazvan, dvotrećinskom većinom članova obaju domova donese odluku kako je predsjednik nesposoban za obnašanje dužnosti, potpredsjednik će nastaviti obnašati njegove dužnosti kao privremeni predsjednik (*Acting President*). U suprotnome, predsjedniku se vraćaju sve ovlasti i dužnosti. Ustavne odredbe o predsjedničkoj sukcesiji danas posebno dobijaju na značaju u svjetlu američkog 'rata protiv terorizma' i velikih ovlasti koje su u rukama predsjednika.<sup>61</sup> George W. Bush je 28. lipnja 2002. god. najavio kako će za vrijeme trajanja kolonoskopskog pregleda, kojemu je trebao biti podvrgnut sljedećega dana, budući da će biti pod sedativima, prenijeti predsjedničke ovlasti Potpredsjedniku. Naglasio je da je on prvi predsjednik koji prenosi svoje ovlasti zbog liječničkoga pregleda: "Učinio sam to zato što smo u ratu i samo želim biti superoprezan".<sup>62</sup> Opravdano je postaviti pitanje bi li Bush primijenio 25. amandman da nije bilo, kako je sam izjavio, potrebe da se zbog ratnog stanja bude "superoprezan". Alberto Gonzales,

<sup>60</sup> Cannon, James M., op. cit., str. 367; Cannon, James M., Gerald R. Ford and Nelson A. Rockefeller: A Vice Presidential Memoir u *At the President's Side: The Vice Presidency in the Twentieth Century* edited by Walch, Timothy, University of Missouri Press, Columbia, 1997. str. 138; Baumgartner, Jody C., *The American vice presidency reconsidered*, Greenwood Publishing Group, Westport, 2006., str. 81.

<sup>61</sup> Vidi Šegvić, Saša, O ratnim ovlastima Predsjednika SAD nakon terorističkog napada 11. rujna 2001., *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* – 52 (2002.), 6, str. 1233-1251.

<sup>62</sup> Stout, David, *Bush Will Be Sedated for Colonoscopy Tomorrow*, *New York Times*, 28. lipnja 2002.



savjetnik Bijele kuće, izjavio je na konferenciji za novinare u Bijeloj kući, koja je započela oko podneva, nakon što je cijela procedura već bila završila: "U cijelosti je u predsjednikovoj diskreciji kada će primijeniti Odjeljak 3., 25. amandmana. Ne smatram da iz ovoga možete izvući kako će svaki put kada bude manja ili čak ozbiljnija procedura (medicinskog pregleda, op. a.) Predsjednik primijeniti Odjeljak 3." Prema Gonzalesu, Predsjednik je odluku donio sukladno ocjeni ukupnih okolnosti s obzirom na interese nacionalne sigurnosti. Okolnosti kojima se pri odluci vodio su u ovom slučaju bile: duljina trajanja pregleda, odnos s Potpredsjednikom te domaća i međunarodna politička situacija.<sup>63</sup> Pet godina poslije, Bushova je administracija ponovila, sada već "rutinski", istu proceduru prijenosa predsjedničkih ovlasti i dužnosti na Cheneya, kada je 21. srpnja 2007. god. Bush podvrgnut istom operativnom zahvatu.<sup>64</sup> Odjeljak 4., od donošenja 25. amandmana do danas, nije doživio svoju primjenu i čeka svoj prvi povijesni slučaj i ustavnopravnu provjeru.

Dok je politička i stručna javnost tijekom donošenja 25. amandmana bila zaokupljena problemom upražnjenosti, a osobito nesposobnosti na položaju predsjednika, uz stvaranje novog mehanizma za popunjavanje upražnjenog potpredsjedništva, problem istodobne upražnjenosti i nesposobnosti obaju službi ostao je izvan fokusa. Na ovom stupnju sukcesijskog niza u sustavu predsjedničke sukcesije, dakle iza potpredsjednika, postoji značajan prostor za neočekivane razvoje događaja, konfuziju, politička nadigravanja i nepoznavanje zakonodavstva koje uređuje ovo područje. Ozbiljna kriza u kontinuitetu egzekutive koja bi mogla nastati uređena je u javnosti malo poznatim i gotovo ignoriranim zakonom koji uređuje sukcesiju u predsjedničku službu državnih dužnosnika poslije potpredsjednika – Zakonom o uređenju obnašanja dužnosti službe predsjednika u slučaju uklanjanja s položaja, ostavke, smrti ili onesposobljenosti i predsjednika i potpredsjednika (3 U.S.C. § 19). Prestankom hladnog rata, scenariji ove problematike izašli su iz fokusa interesa političke i stručne javnosti, da bi ponovno bili oživljeni terorističkim napadima 11. rujna 2001. god.<sup>65</sup> Zakon je nastao kao rezultat Trumanove sukcesije u predsjedništvo i dugotrajno upražnjenu potpredsjedničku službu do ostatka mandata na koji je izabran Eisenhower. No, prije toga, Kongres je u još dvije prigode koristio ovlast iz čl. II., odj. 1., st. 6. Ustava da donese zakon za slučaj dvostruke upražnjenosti i nesposobnosti kojim će objaviti koji će dužnosnik djelovati kao predsjednik: 1792. i 1886. godine. Svaki put je njihovo donošenje bilo razmatrano u kontekstu konkretnih osoba na pojedinim funkcijama koje su trebale biti "poredane" u sukcesijskom nizu. Najbolji je primjer zakon iz 1792. kojim je utvrđeno da nakon potpredsjednika, predsjednika zamjenjuju

---

<sup>63</sup> White House Physician Provides Update on Bush's Condition, CNN Breaking News, prikazano u eteru 29. lipnja 2006., 12,06 ET – transkript konferencije za novinare iz Bijele Kuće – <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0206/29/bn.02.html>

<sup>64</sup> Rutenberg, Jim, Bush Has 5 Polyps Removed in Colon Cancer Test, New York Times, 22. srpnja 2007.

<sup>65</sup> Ackerman, Bruce, Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism, Yale University Press, New Haven, 2006., str. 142–169.



predsjednik pro tempore Senata, a nakon njega predsjednik Zastupničkog doma.<sup>66</sup> Zakonom iz 1886. god., sukcesijski je niz prebačen na predsjednički kabinet te su, nakon potpredsjednika, u sukcesiji nastupali državni tajnik (*Secretary of the State*), zatim ministar unutarnjih poslova (*Secretary of the Interior*) i dalje prema redosljedu kako su ministarstva bila ustanovljavana. Posljednjim zakonom iz 1947. god., koji je i danas na snazi, sukcesijski se niz ponovno vraća na vodeće dužnosnike Kongresa, samo u obrnutom redosljedu od onoga iz 1792. god., pa u njemu slijede predsjednik Zastupničkoga doma, predsjednik pro tempore Senata, a zatim državni tajnik, ministar financija, ministar obrane, državni odvjetnik (*Attorney General*), ministar unutarnjih poslova...

## 2.6. Skupštinski sustav (Švicarska, Kina)

Zamjenjivanje predsjednika republike u skupštinskom sustavu ne igra bitnu ulogu jer o njegovu položaju gotovo u svakom trenutku može odlučivati skupština.

Premda Ustav Švicarske Konfederacije utvrđuje da predsjednika Konfederacije (*Bundespräsident(in)*, *Présidence de la Confédération*, *Presidente della Confederazione*, *President(a) da la Confederaziun*)<sup>67</sup> bira Savezna skupština iz reda članova Savezne vlade na mandat od jedne godine, u švicarskom sustavu zapravo ne možemo govoriti o državnom poglavaru jer njegove funkcije kolektivno obnaša Savezna vlada. Predsjednik Konfederacije je samo *primus inter pares* i njegov glas odlučuje u slučaju podjele glasova u Saveznoj vladi koja, uključujući njega (ili u duhu teksta na njemačkom i retroromanskom – nju), broji sedam članova. Savezna skupština bira, također iz reda članova Savezne vlade, i potpredsjednika Konfederacije. Mandati predsjednika i potpredsjednika ne mogu biti obnovljeni niti predsjednik može biti izabran za potpredsjednika godinu dana nakon isteka mandata.<sup>68</sup> Premda švicarski ustav zamjenjivanje predsjednika nigdje ne spominje, jasno je da u toj prilici potpredsjednik stupa na tu dužnost, a ako bi i on u tome bio spriječen, Savezna skupština može izabrati nove osobe na upražnjena mjesta, te iz (popunjenog) sastava Savezne vlade izabrati novoga predsjednika Federacije.

Prema Ustavu NR **Kine**, u slučaju da se uprazni položaj Predsjednika, potpredsjednik će postati predsjednik. Postane li položaj potpredsjednika upražnjen, Nacionalni kongres će izabrati novoga potpredsjednika. U slučaju da i položaj predsjednika i potpredsjednika ostanu upražnjeni, Nacionalni

---

<sup>66</sup> Ovakvu odrebu motivirala je želja tadašnje kongresne većine koju su činili federalisti da se u sukcesijskom nizu "preskoči" državnog tajnika Thomasa Jeffersona koji joj zbog svojih antifederalističkih stavova nije bio po političkoj volji.

<sup>67</sup> Zanimljivo je razmotriti, s jezičnoga stajališta, kako švicarski ustav na njemačkom i retroromanskom jeziku koristi oba roda za ovu državnu funkciju – predsjednik ili predsjednica Konfederacije; na francuskom jeziku koristi se srednji rod – Predsjedništvo Konfederacije; na talijanskom je funkcija navedena samo u muškom rodu – predsjednik Konfederacije.

<sup>68</sup> Čl. 174., 175., 176. Ustava Švicarske Konfederacije – <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> – tekst Ustava na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Federalnih državnih tijela Švicarske Konfederacije.

kongres će izabrati novoga predsjednika i novoga potpredsjednika, a do tada će predsjednik Stalnoga komiteta Nacionalnog kongresa privremeno obnašati dužnost predsjednika.<sup>69</sup> U Kini pitanje sukcesije državnoga poglavara zapravo nije toliko ustavnopravno, koliko političko pitanje, budući da je Narodni kongres organ kroz koji formalno vlast provodi Kineska komunistička partija. Stoga pitanje sukcesije na položaju predsjednika Narodne Republike Kine nije toliko pitanje primjene ustavnih odredbi koliko stvarne političke smjene generacija i osoba na čelu Kineske komunističke partije koja je izvan ustavne regulacije, pa zato i veoma značajna, ali i problematična, u samoj Kini, ali zbog svojega vojnog i gospodarskog potencijala, i za ostatak svijeta.<sup>70</sup>

### **3. ANALIZA USTAVNOPRAVNOG UREĐENJA ZAMJENJIVANJA PREDSJEDNIKA REPUBLIKE S OBZIROM NA MODELE USTROJSTVA VLASTI**

Osnovna razlika uređenja instituta zamjenjivanja predsjednika republike u pojedinim modelima ustrojstva vlasti proizlazi iz činjenice što parlamentarni i polupredsjednički sustav u odnosu na skupštinski i američki predsjednički sustav ne poznaju funkciju potpredsjednika.

Kada je položaj potpredsjednika popunjen, nesporno je, američki sustav predsjedničke sukcesije pruža najefikasnije rješenje problema upražnjenosti položaja predsjednika države ili njegove nesposobnosti. Ovo je razumljivo ima li se u vidu značaj ove funkcije za djelovanje cjelokupne izvršne vlasti u američkome sustavu. Kako zbog bicefalnosti izvršne vlasti u parlamentarnom i polupredsjedničkom sustavu ne može u slučaju nastupa razloga za zamjenjivanje – a da njezino provođenje nije potpuno jasno uređeno – doći do potpune paralize izvršne vlasti, to je zaokupljenost ustavnopravnim uređenjem ovoga instituta u tim sustavima nešto manja. Pregledom odredbi u poredbenom pregledu moguće je zaključiti kako se ovome institutu posvećuje manja pozornost u parlamentarnom sustavu, dok se u polupredsjedničkom sustavu ovo pitanje uređuje već puno detaljnije. Ako bi se moglo zaključivati matematičkim rječnikom, možemo reći

---

<sup>69</sup> Čl. 84. Ustava Narodne Republike Kine – [http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node\\_2825.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm) – tekst Ustava na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Narodnog kongresa Narodne Republike Kine.

<sup>70</sup> Vidi više npr. u Huang, Jing, *Institutionalization of Political Succession in China: Progress and Implications in China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, edited by Cheng Li, Brookings Institution Press, 2008., str. 80-97; *China's Post-Jiang's Leadership Succession: Problems and Perspectives*, edited by John Wong & Zheng Yong Nian, East Asian Institute, National University of Singapore, 2002.; Neil K. Shenai and Bernard Geoxavier, *Why Chinese succession matters* – <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/>

2012/03/14/why-chinese-succession-matters/ – CNN World, 14.03.2012.; Bo Xilai and the politics of Chinese succession – <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/03/28/bo-xilai-and-the-politics-of-chinese-succession/> – CNN World, 28. 03. 2012.; Kerry Brown, *China's fraught succession* – <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/sep/24/china-succession-increasingly-fraught> - Guardian, 24. 09. 2012.

kako je opseg ustavnopravnog uređenja instituta zamjenjivanja predsjednika države proporcionalan opsegu ovlaštenja koja su mu povjerena u ustavnopravnom sustavu države na čijem je vrhu, uz uvažavanje mogućih manjih odstupanja u poredbenim slučajevima.<sup>71</sup>

Druga je razlika u tome postaje li predsjednikom osoba koja u slučaju zamjenjivanja nastupa nakon predsjednika, dakle na nju se prenosi sâma funkcijaili je ona samo 'vršitelj dužnosti' predsjednika na kojega se prenose 'samo' ovlasti i dužnosti predsjednika. Osobe koje u slučaju zamjenjivanja u parlamentarnom i polupredsjedničkom sustavu nastupaju nakon predsjednika ne postaju i same državnim poglavarom. Na njih se prenose ovlasti i dužnosti predsjednika države, ali ne i funkcija predsjednika. S druge strane, potpredsjednik SAD-a u slučaju sukcesije postaje predsjednikom, dakle, na njega se prenosi funkcija predsjednika. Prema rečenom su učinku, sukcesija monarha i predsjednička sukcesija na potpredsjednika u SAD-u jednake, pa prema tome u slučaju SAD-a, terminološko odstupanje od isključivog izraza zamjenjivanja predsjednika u republikanskim državama dobiva svoj smisao. Samo u slučaju sukcesije zbog nesposobnosti predsjednika, američki potpredsjednik ne postaje predsjednik, već se na njega prenose sve ovlasti predsjednika, te je on do prestanka nesposobnosti '*Acting President*'. Svi ostali dužnosnici koji bi eventualno nastupili u predsjedničkoj sukcesiji u SAD-u mogu u slučaju sukcesije djelovati kao '*Acting President*', dakle kao i dužnosnici u parlamentarnom i polupredsjedničkom sustavu.

U pogledu dužnosnika koji se ustavima postavljaju u sukcesijski niz za potrebu zamjenjivanja predsjednika republike, može se zaključiti kako se gotovo listom postavljaju predsjednici pojedinog doma ili predstavničkog tijela (ako je jednodomno).<sup>72</sup> Rijetko se može susresti postavljanje predsjednika vlade ili vlade u cjelini u sukcesijski niz.<sup>73</sup> Iznimku od dvaju gore spomenutih ustavnih rješenja čini zamjenjivanje saveznog predsjednika u Njemačkoj kojega zamjenjuje predsjednik Saveznog vijeća koje nije (kako se to laički najčešće navodi) nikakav gornji dom njemačkog parlamenta, naravno niti vlada, već zasebno državno tijelo. Može se primijetiti da s rastom predsjedničkih ovlasti u pojedinom sustavu raste i "duljina"

---

<sup>71</sup> Kvantitativno gledano, njemački ustav zamjenjivanje saveznog predsjednika uređuje jednom rečenicom, a talijanski i slovenski s dvije. Mađarski i poljski ustav enumeracijom navode razloge za primjenu zamjenjivanja, dok u ostalim ustavima država parlamentarnog tipa možemo naći generalne klauzule.

<sup>72</sup> Italija – predsjednik Senata (gornjeg doma), Mađarska – predsjednik (jednodomnog) Parlamenta, Češka – predsjednik Zastupničkog doma (donjeg doma), Slovenija – predsjednik Državnog zbora (donjeg doma), Poljska – predsjednik Sejma (donjeg doma), Francuska – predsjednik Senata (gornjeg doma), SAD – nakon potpredsjednika, u sukcesijskom nizu nalazi se predsjednik Zastupničkog doma.

<sup>73</sup> U Češkoj predsjednik Vlade dijeli u ustavu enumeracijom navedene ovlasti s predsjednikom Zastupničkog doma (donjeg doma parlamenta), u Austriji saveznog predsjednika zamjenjuje savezni kancelar, ali samo ako spriječenost ne traje dulje od dvadeset dana, u Francuskoj će Vlada zamjenjivati predsjednika ako je u tome spriječen predsjednik Senata.

sukcesijskog niza, odnosno predviđa se i mogućnost spriječenosti i nesposobnosti za zamjenjivanje i prvonavedene osobe u sukcesiji nakon predsjednika.<sup>74</sup>

Treća razlika je u tome li potrebno u određenom roku, nakon što je provedeno zamjenjivanje (zbog smrti, ostavke, opoziva ili trajne nesposobnosti), raspisati i održati izvanredne izbore za novoga predsjednika ili će osoba koja je sukcesijom nastupila nakon predsjednika djelovati bez raspisivanja izbora sve do sljedećih redovnih predsjedničkih izbora, dakle odslužiti ostatak mandata. Prvo rješenje susreće se u parlamentarnom i polupredsjedničkom sustavu, a drugo u predsjedničkom sustavu SAD-a. Čak i u slučaju nesposobnosti američkog predsjednika, kada potpredsjednik djeluje kao Acting President (dakle u situaciji koja je jednaka privremenom obnašanju dužnosti u parlamentarnom i polupredsjedničkom sustavu), ne određuje se potreba raspisivanja izbora prije isteka mandata koji je trebao odslužiti onespoboljeni predsjednik. Isti je slučaj i u pogledu sukcesije na ostale dužnosnike američkog Kongresa i dužnosnike kabineta.<sup>75</sup>

Kao potvrdu tvrdnji da se empirijski primjeri teško mogu apsolutno dosljedno uvrstiti u okvir pojedinoga teorijskog modela ustrojstva vlasti s obzirom na njegove značajke, kao kuriozitet u pogledu instituta koji razmatramo u ovome radu, navodimo rješenje iz Ustava Meksika. Premda ustavni sustav **Meksika** možemo uvrstiti u predsjednički sustav ustrojstva vlasti, rješenja za zamjenjivanje predsjednika koja on daje ne mogu se uvrstiti ni u jedan model što smo ih do sada razmatrali. Prema meksičkom Ustavu, u slučaju trajne nesposobnosti predsjednika, osobe koje ga zamjenjuju mogu imati čak tri vrste "predsjedničkog statusa": 'interim' predsjednik, 'privremeni' predsjednik i 'zamjenski' predsjednik. U slučaju trajne nesposobnosti predsjednika, ako je Kongres u zasjedanju, on će izabrati *interim predsjednika* te raspisati izbore za novoga predsjednika. Ako Kongres nije u zasjedanju, Stalno vijeće<sup>76</sup> će izabrati *privremenog predsjednika* dok Kongres ne izabere *interim predsjednika* i ne raspiše predsjedničke izbore nakon kojih će novoizabrani predsjednik samo dovršiti ostatak mandata koji je trebao odslužiti trajno nesposobni predsjednik. Ova rješenja odnose se na slučaj da se trajna nesposobnost predsjednika pojavi u prve dvije godine njegova mandata. Ako bi se pojavila u posljednje četiri godine njegova mandata, Kongres će izabrati *zamjenskog predsjednika* koji će dovršiti ostatak mandata, dakle neće se raspisivati izbori za novoga predsjednika.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Tako u Poljskoj, ako je predsjednik Sejma spriječen zamijeniti predsjednika Republike, njegovo mjesto zauzima predsjednik Senata (gornjeg doma). U Francuskoj će, ako je predsjednik Senata spriječen za zamjenjivanje predsjednika Republike, ovu funkciju preuzeti Vlada

<sup>75</sup> Samo je zakon o predsjedničkoj sukcesiji iz 1792. god. u slučaju istodobne upražnjenosti predsjedničkog i potpredsjedničkog položaja određivao dužnost Kongresa da nakon izvršene sukcesije, odmah raspiše izvanredne izbore.

<sup>76</sup> Parlamentarno tijelo sastavljeno od 15 zastupnika i 14 senatora meksičkog parlamenta koje obnaša ustavom mu povjerene dužnosti u periodu kada Kongres ne zasjeda.

<sup>77</sup> Čl. 84. Ustava Sjedinjenih Meksičkih Država – <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/consting.pdf> – tekst Ustava na engleskom jeziku preveden i objavljen na web-stranici Instituto de Investigaciones Juridicas.

## ZAKLJUČAK

Premda se u ustavnim demokracijama zamjenjivanje predsjednika republike primjenjuje kao redovna ustavna procedura, nastup potrebe za njezinom primjenom politički sustav ipak stavlja u stanje određenog stupnja izvanrednosti. U tom smislu, ustavni sustavi nastoje propisivanjem što kraćeg roka za izbor novoga predsjednika povratiti narušeni politički ekvilibrij. Dužnosnik ili tijelo koje utvrđuje ustav u periodu do izbora novoga predsjednika jest *locum tenens*. Premda većina ustava izrijekom ne ograničava koje bi ovlasti i dužnosti u tom periodu i u tom svojstvu dužnosnici ili tijela mogli obavljati, pa su im u načelu na raspolaganju sve predsjedničke ovlasti i dužnosti, za očekivati je, u skladu s pitanjem političkog legitimiteta i političke kulture, da se njihovu obavljanju pristupa restriktivno. Dužnosnik ili tijelo koje zamjenjuje predsjednika nema politički, već samo proceduralni legitimitet za tu funkciju pa bi se trebalo suzdržati od pokušaja provedbe nekog aspekta svoje političke agende u kratkom vremenu koje mu do izvanrednih predsjedničkih izbora stoji na raspolaganju. Ovo osobito vrijedi za sustave vlasti u kojima je moguća situacija da predsjednik i dužnosnik ili tijelo koje ga treba zamijeniti ne pripadaju istoj političkoj stranci ili grupaciji. I kao što je empirijski već poznato da kohabitacija funkcionira uz svoje prednosti i nedostatke, u slučaju zamjenjivanja predsjednika, dužnosnik iz suprotne političke stranke ili grupacije mogao bi u periodu *interregnuma* pasti u određeno političko iskušenje. Stoga držimo da dužnosnici ili tijela koja zamjenjuju predsjednika, do izbora novoga predsjednika, trebaju obavljati samo ovlasti i dužnosti koje su neodgodive, neophodne i nužne za redovno funkcioniranje političkog sustava, suzdržavajući se od ulaska u pitanja tzv. "dnevne politike". Oni trebaju biti samo dobri čuvari predsjedničkih dvora i simbola predsjedničke časti. Naravno, značaj ovoga problema je u uskoj povezanosti sa širinom predsjedničkih ovlasti u pojedinom sustavu vlasti. Ako su ovlasti predsjednika samo simbolične, dužnosnik koji ga zamjenjuje nema se zapravo niti od čega suzdržavati i *vice versa*. Američki predsjednički sustav u kojemu potpredsjednik, osim u slučaju nesposobnosti – smrću, ostavkom ili uklanjanjem iz službe predsjednika – postaje predsjednik, za ostatak mandata otvara druga pitanja. Kakav je položaj potpredsjednika kada sukcesijom stupa u predsjedničku službu, je li on "uzurpator" ili nastavljatelj politike svojega prethodnika? Razvojem američkog stranačkog sustava donesen je 12. amandman Ustava SAD-a, prema kojemu se, pojednostavljeno rečeno, predsjednik i potpredsjednik biraju zajedno. Od tada pa do danas, u američkoj politici postoji praksa tzv. „*balancing ticketa*“, praksa da se za potpredsjedničkog kandidata, radi 'uravnoteženja' odnosno pridobivanja što većeg broja glasova (budući da se biraju zajedno), postavi osoba koja je ili iz suprotne stranačke frakcije ili, u ranijoj političkoj praksi, čak iz suprotne stranke. Samim time u slučaju predsjedničke sukcesije događa se moguća situacija da na predsjednički položaj dođe osoba koja ne bi ostvarila potrebnu većinu (elektorskih) glasova da je kao predsjednički kandidat izašla na izbore (možda ne bi prošao/la niti primaries). Ovo dovodi u pitanje neka elementarna demokratska načela. Potpredsjednici koji su sukcesijom postali predsjednici dosad su se držali tri najčešća scenarija: kao

nastavljači politike svojega prethodnika, kao nositelji vlastite politike neovisno o svojemu prethodniku i kao nositelji politike tzv. minimalnog pristupa, u kojemu su nastojali svojim kompetencijama ukazati na neki srednji put između svoje i politike svojega prethodnika.

Rasprava o problemu uređenja i primjene zamjenjivanja predsjednika republike jest mikrokozmos općeg pitanja ustavnopravnog normiranja i tumačenja. Klasični pristup općeg, širokog ustavnopravnog definiranja ostavlja otvorena vrata mnogim nejasnoćama u primjeni, ali u načelu može pokriti svaki zamislivi scenarij. Podrobno normiranje isključuje nejasnoće, ali i ograničava spektar scenarija koji bi se mogli podvesti u predviđeni ustavni okvir.

Poboljšanja su uvijek moguća, sustav zamjenjivanja predsjednika sukladno širini njegovih ovlasti i dužnosti treba neprestano preispitivati te ga učiniti bližim javnosti, kako bi u slučaju njegove primjene situacija bila percipirana manje traumatičnom za funkcioniranje egzekutive i državne vlasti općenito u očima građana.

Svaka situacija koja dovede do potrebe primjene zamjenjivanja predsjednika republike bit će manjeg ili većeg stupnja kritičnosti za funkcioniranje egzekutive. Svaka situacija u sebi može sadržavati niz ustavnopravno anticipiranih ili neanticipiranih kombinacija problema. U svakoj od tih situacija doći će do ispreplitanja žurnosti i opasnosti u međunarodnim odnosima ili nacionalnim problemima. Ovisno o konkretno zatečenim osobama u sukcesijskom nizu, dolaziti će do sukoba zbog ambicije ili zastoja zbog suzdržanosti dužnosnika koji trebaju djelovati. Broj varijabli je velik, a ustavni tekst je relativno sažet i kratak.

Ustavni mehanizam postoji, premda nije savršen. No niti najsavršeniji ustavni mehanizam ne može zamijeniti pretpostavku dobre vladavine: da se sudionici političke igre pridržavaju pravila igre, kako je netko rekao – da državni dužnosnici imaju "ustavnu moralnost" za ograničavanje vlastitog djelovanja. Postojanje ustavnog mehanizma zamjenjivanja predsjednika republike i njegova uredna primjena nužni su uvjet za povratak privremeno narušenog političkog ekvilibrija između tijela državne vlasti i percepcije građana o predsjedniku republike kao predstavniku kontinuiteta državne zajednice.

## **SUBSTITUTION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC – THEORETICAL AND TERMINOLOGICAL FRAMEWORK, REGULATION AND APPLICATION IN COMPARATIVE LAW**

Significance of the president of the republic office, even in 'smallest' volume as of ceremonial representative of state, implicate necessity for constitutional regulation and due implementation of the substitution of president. Substitution of president means constitutionally arranged devolution of presidential powers and duties (or even the office itself) to specific state officer in stipulated cases



(death, resignation, removal from office, temporary or permanent disability) and procedure. Author made review of constitutional regulation of this matter in states with constitutional systems of paradigmatical character regarding organisation of government models. He founds diversities from non presence of vice president office, in parliamentary and semi – presidential system states, which existence solves this issue in easiest manner in presidential system, necessity for (non)election of new president, to the presidential succession line of officers or state bodies and it's lenght. Comparison of constitutional solutions leads to conclusions about efficiency of solving this constitutional matter in individual government model in correlation to importance and widht of powers and duties which are assigned to president of the republic in respective constitutional system.

**Key words:** *substitution of the president of the republic, presidential succession, death of the president, presidential resignation, removal of the president, presidential inability, acting president, vice president, special presidential elections.*