

“Republikanska monarhija” i ustavni inženjering s kraja stoljeća

ARSEN BAČIĆ*

Sažetak

U suvremenim ustavnim i politološkim raspravama već je dugo prisutna ideja republikanske monarhije kao oblika koji postaje zajednički nazivnik, kako predsjedničkih tako i parlamentarnih, ali i mješovitih sustava. Naime, suvremena demokratska država, neovisno o ustavnoj strukturi koja je podupire, sve očiglednije afirmira jedan svoj dio kojim predsjednički, parlamentarni i hibridni režimi sebi vraćaju efikasnost što su je izgubili potkraj tridesetih godina ovog stoljeća. U tom smislu *izabrani monarh*, odnosno *republikanska monarhija* karakterizira, kako stare tako i nove demokracije. U tekstu autor iznosi razloge pojave republikanske monarhije, njezine oblike, apologiju, kritiku i nadogradnju.

*“Izabiremo svoje monarhe da bismo
ih poslije zvali predsjednicima”*

S. Bolivar

1. Uvodna napomena

Mogu li i konstitucionalisti danas govoriti o kraju povijesti, o konačnom uspjehu konstitucionalizma u smislu da je ustavna ideja polučila sve svoje ciljeve koje je imala, te mogu li se konstitucionalisti ograničiti u naporima glede interpretiranja, primjenjivanja i, uglavnom, obrane rezultata ustava koje toliko obožavaju i kojima pripadaju?¹ Sagledavajući ustavnu povijest nakon Drugog svjetskog rata, u kojem se razdoblju događaju teški padovi

**Arsen Bačić*, redovni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu na predmetu Ustavno pravo.

¹Pitanje o kraju povijesti i što ono znači konstitucionalistima postavio je prof. T. Fleiner, aktualni predsjednik I.A.C.L. (Međunarodnog udruženja za ustavno pravo), i to na završnoj sjednici IV. kongresa I.A.C.L.-a, održanog potkraj rujna 1995. u Tokiju. Završna riječ prof. T. Fleinera izvrsna je sinteza razvoja ustava i ustavnosti u posljednjih pedeset godina našeg stoljeća. Usp.: *Five decades of constitutionalism — Reality and Perspectives 1945-1995*, Closing Session of the IVth World Congress of the IACL, Tokyo, 29th September, 1995. (v. Jahresbericht vom 1. August 1994 bis 31. Juli 1995, Institut für Föderalismus der Universität Freiburg).

civilizacije (pojava nacionalističke i autoritarne države, negiranje prava na opstanak pojedinim nacijama...), ali i novi izazovi za konstitucionaliste u budućnosti (prihvatanje nužnosti da države djeluju u suglasnosti s univerzalno prihvatljivim vrijednostima bez kojih nema zajedničkog jezika konstitucionalista na globalnom planu i bez kojih nema odlučivanja o budućim međunarodnim sukobima), istaknuti švicarski konstitucionalist T. Fleiner zaključuje: Nema kraja ustavnog razvoju; uvijek ćemo trebati nove ideje i koncepte, nove vrijednosti koje koriste državi, vladi i sudovima da s ljudima postupaju miroljubivo, ponekad i u neprijateljskom okruženju, ali koje na posljetku i omogućuju izgradnju institucija s kojima bi se zauvijek mogle spriječiti već doživljene katastrofe.

U arsenal tih novih ideja bez sumnje spadaju i ideje koje se vezuju uz ustavne strukture. Pedesetogodišnje iskustvo glede ovih ideja i struktura konstitucionalisti mogu sumirati na sljedeći način: Nakon rata na institucionalnom planu najvažnija je zadaća bila podvesti pod ustavnu civilnu vlast vojnu silu Njemačke i Japana, te umanjiti ovlasti državnog poglavara, primjenjujući više ili manje razvijeni tip westminsterske vlade. Nadograđen, izmijenjen konstruktivnim glasovanjem o povjerenju, ovaj je tip vlade bio najdjelatniji u Njemačkoj. Uspješni ustavni razvoj pokazale su i druge zemlje gubitnice u ratu: Japan i Italija. Ovome sustavu vlade zamijećene su sljedeće glavne zapreke: veliki dio vlasti daje političkim partijama, može prouzročiti veliku nestabilnost postojećih vlada, umanjuje vanjsku fleksibilnost i utjecaj države i, konačno, ovaj tip vlade nije model na kojemu bi se gradila quasivlada na razini supranacionalnih organizacija. Na dužu stazu najveći problem ovoga (westminsterskog) sustava može biti utjecaj partija koji nosi posljedice glede nestabilnosti, korupcije i kredibiliteta države. Pokazalo se da umanjenju utjecaja partija mogu poslužiti: izbor premijera glasovanjem naroda, što je izraelsko rješenje; uvođenje većinskog principa, što je talijansko rješenje; uvođenje snažnog državnog poglavara kojega biraju građani, a time i uspostave djelomično fiksnog mandata vlade, što je francusko rješenje, te pod stanovitim okolnostima, kao najefikasnije sredstvo za umanjenje utjecaja partija — uvođenje neposredne demokracije na nacionalnoj razini, što predstavlja švicarsko rješenje.²

Posebnu stranicu u razvoju ustavnosti pri kraju stoljeća predstavlja pojava novih demokracija. U ovom kontekstu vrijedi više nego drugdje podsjećanje na "putujuća pitanja" iz teme "How far can free government travel" G. Sartorija. Demokracija, sloboda i liberalni konstitucionalizam postaju realnost, ne samo temeljem dobre volje već putem strukturalnih inicijativa i ograničenja. Opasnost bankrotirane demokracije, ili tzv. demokracije u deficitu je stvarna, kaže ovaj klasik suvremene konstitucionalne misli, a jedna od tih opasnosti za samu demokraciju jest i ta da sadašnje

²Ibidem, str. 64-67.

ustavne strukture nisu pripravne, opremljene, dizajnirane da bi se nosile s tim opasnostima.³

Iz svega slijedi zaključak, kako u procesu inoviranja sadašnjosti ali i modernizacije političkih tradicija, zapravo u nastojanju da se ustavom usmjeri borba za politički poredak, ustavne strukture privlače posebnu pažnju znanosti i politike. U ovome tekstu pokušat ćemo pokazati zbog kojih je razloga tema republikanske monarhije i njezinih varijacija dobila na važnosti u posljednjih nekoliko desetljeća razvoja suvremene ustavno-demokratske države.⁴

2. Parlament i egzekutiva: kratka rekapitulacija odnosa i prestiža

U vrijeme osmišljavanja liberalno-ustavnih država jedina glavna pokretačka sila koja je stajala iza njihove implementacije bilo je načelo: bez predstavljanja nema oporezivanja. Tijekom 1761. godine J. Otis kliče kako je oporezivanje bez predstavljanja tiranija. Kad su parlamenti postali jedan od stupova ustavne države, imali su "vlast novčanika"; drugim riječima, ovlasti prikupljanja novca i dodjeljivanje toga novca nositelju "vlasti mača" (kralju). Ova podjela kompetencija između parlamentarnog nadzora i trošenja novca na strani egzekutive ostvarivala je svoju svrhu tako dugo dok su parlamenti predstavljali (a tako je i bilo tijekom XIX. st.) stvarne porezne obveznike — one koji su imali, ali ne i one koji nisu imali. Pod tim uvjetima parlamenti su faktički bili efektivni kontrolori troškova. No,

³Usp.: Sartori, G., How far can free government travel, *Journal of Democracy*, 3/1995., str. 101-111.

⁴U ovom tekstu distinkcija između parlamentarnog i predsjedničkog sustava nije kontroverza. Pod parlamentarnim sustavom legislativna skupština može raspustiti vladu, dok u predsjedničkom ona to ne može. Ovaj kriterij koincidira, ističu Przeworski i dr., savršeno s obzirom na način selekcioniranja vlade: u parlamentarnim sustavima to čini legislativa, a u predsjedničkom sustavu to čine glasači, bilo izravno bilo neizravno. Unutar svakog tipa institucionalnog dizajna postoje značajne razlike. Najvažnije su one koje se tiču izbornog sustava, stanovitih razlika, od kojih neki mogu, ali ne moraju pripomoći stvaranju većine u predstavničkom tijelu. Određeni institucionalni aranžmani ne odgovaraju čistom tipu, zato se govori o "premijer-predsjedničkom", "polupredsjedničkom", "predsjedničko-parlamentarnom", odnosno mješovitim ili hibridnim sustavima, što ovisi o terminologiji koju koriste pojedini autori. U takvim sustavima predsjednik je izabran na određeno vrijeme i posjeduje stanovite egzekutivne ovlasti, no vlada djeluje shodno diskreciji parlamenta. Ovakvi mješoviti sustavi nisu homogeni. Među 135 zemalja što su ih Przeworski i njegove kolege analizirali, 50 zemalja imaju parlamentarnu demokraciju, 46 zemalja predsjedničku, dok ih je 8 mješovitih. Usp. Przeworski, A. i dr., What makes democracies endure, *Journal of Democracy*, 1/1996., str. 52.

potkraj prošlog stoljeća ova se ravnoteža između parlamentarnih kočnica i egzekutivnih ubrzivača izgubila. S općim pravom glasa te općim odmicanjem od prava i poretka (a to se od "male države" očekivalo da pruži) prema zahtjevnijoj državi blagostanja, parlamenti su postali još veći potrošači negoli vlade. Prirodna brana koja je sve do sredine XX. st. nacionalne budžete držala u ravnoteži, bilo je vjerovanje da proračun po definiciji predstavlja ravnotežu, uravnoteženje prihoda i troškova. Rezimirajući historijsku perspektivu odnosa između parlamenta i egzekutive u zapadnim demokracijama, G. Sartori zaključuje da nakon iskušenja i iskustva što su ga političari imali slobodno jašući na posuđivanom novcu, u strukturi ustavne države nema više fiskalno odgovornog čuvara izlaza. Neobuzdani političari, dugovi zbog potrošnje a ne zbog investiranja, slobodno tiskanje novca, loša politika, loša ekonomija, zadnja su prilika da se ponovno uspostavi kontrola novčanika.⁵ A u takvim okolnostima suvremene države ustavnom su se inženjeringu (constitutional engineering) širom otvorila vrata. Imajući na umu telos ustava, koji je ponajprije instrument vlasti koji omeđuje, ograničava i omogućuje kontrolu vršenja političke vlasti, što čini sami "quintessential intent of constitutionalism", suvremeni su ustavotvorci krenuli u potragu za ustavnom strukturom koja bi toj zadaći u novim okolnostima najbolje odgovorila.⁶

3. Republikanska monarhija i njeni oblici

Već nekoliko desetljeća aktualna je konstatacija kako moderne demokracije u sebi nose jedan monarhijski dio, koji u parlamentarnim režimima pri kraju XX. st. pokazuje tendenciju povećavanja, a kojim ovi režimi sebi vraćaju efikasnost što su je izgubile potkraj tridesetih godina ovoga stoljeća. M. Duverger je svojedobno uzbunio demokratsku javnost tvrdnjom da su sve velike demokracije suvremenog svijeta postale monarchies republicaines. U Londonu, Bonnu i Parizu, kao i u Washingtonu, vrhovna je vlast bila osigurana za monarha praktički izabranog od strane naroda. U svojoj knjizi "La Monarchie republicaine — ou comment les democracies se donnent des rois" iz 1974. godine, Duverger je postavio tezu po kojoj su promjene što su u Francuskoj nastupile nakon 1958. godine i koje su poremetile ravnotežu između državnih vlasti, imale izbor u općem i izravnom pravu glasa, ali ne više u glasovanju za skupštinu, parlament, već u glasovanju za jednu osobu koja će postati temeljni depozitar državne vlasti. Ove su promjene plod razvoja što ga reflektiraju institucije svih važnijih

⁵Usp.: Sartori, G., op.cit., str. 107-108.

⁶Usp.: Sartori, G., *Comparative constitutional engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, 1994., str. 198.; Blondel, J., *Executives*, 267-278, u: *Encyclopedia of Government and Politics*, London, 1992., Boynton, G.R., *Legislatures*, 279-292, u: *Encyclopedia of Government and Politics*, London, 1992.

demokratskih zemalja Zapada (predsjednik SAD, premijer Velike Britanije, kancelar SR Njemačke...). Svaka je od tih institucija "izabrani monarh" (monarque élu). Riječ je o monarhu kojega je vladavina ograničena vremenom; monarhu čija se vlast nalazi pod stanovitom kontrolom; monarhu čije odluke pripremaju više-manje kompleksne administrativne i političke tehnostukture; u svakom slučaju, riječ je o monarhu za čije odluke u vođenju poslova zemlje nije odgovoran nitko drugi do on sam.⁷

U vrijeme objavljivanja Duvergerove knjige, osim američkog predsjedničkog sustava i obnovljenog parlamentarizma u Londonu i Bonnu, jedini novi sustav bio je onaj polupredsjednički u Francuskoj. Danas se ovaj sustav vlasti može naći i izvan francuskih granica, uključujući i niz država koje nakon sloma socijalizma pokušavaju izgraditi efikasan demokratski sustav vlasti. Republikanska se monarhija danas, prema M. Duvergeru, razvija i u jednom novom modelu, u kojemu se neposrednim i općim pravom glasa bira, ne samo državni poglavar već i predsjednik vlade. Ovaj je model nakon ustavne reforme 1994. godine prvi put realizirao Izrael prije nekoliko mjeseci (svibanj 1996.).

3.1. Polupredsjednički sustav (*le regime semi-presidentiel*)⁸

Dok se u Europi parlamentarna monarhija razvijala prema jednom mješovitom režimu, koji je nastojao držati u ravnoteži suverenitet utemeljen na rođenju i onome koji se naslanjao na izbor naroda, u SAD je ustavom nove republike već bila ustanovljena republikanska monarhija. Oslobođena bilo kakve vjere u legitimitet nasljedstva, tvorci ovoga ustava stvaraju rješenja po kojima dvije političke vlasti, o kojima govore Locke i Montesquieu — legislativu i egzekutivu, također bira narod. Umjesto da egzekutivnu vlast dadu kolegijalnom organu, founding fathers opredijelili su se da nositelj te vlasti bude jedan čovjek. Građani SAD od početka su raspolagali mogućnošću da dva puta iskoriste svoje biračko pravo: jednom su birali senatore i predstavnike u Kongresu (takvo pravo imaju i birači u Europi, birajući svoje predstavnike za parlament), a drugi put u sve-američkim predsjedničkim izborima. Mnogi su europski konstitucionalisti visoko cijenili predsjednički sustav: Tocqueville, Gambetta, Blum, Preuss...⁹

⁷Usp. Duverger, Maurice, *La monarchie republicaine — ou comment les democraties se donnent des rois*, Paris, 1974., v. Bačić, A., *Konstitucionalisti — klasični i moderni*, Split, 1996., str. 156-161.

⁸Naziv polupredsjednički (semi-presidentiel) pripisuje se Hubertu Beuve-Meyru koji ga je takvim prvi put nazvao 8. 1. 1959. u jednom napisu u *L'Mondeu*, Cit. pr. M. Duverger (1996.:116).

⁹Usp.: Bačić, A., *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, Split, 1990., str. 27-31; v. Duverger, M., *Les monarchies republicaines*, *Pouvoirs*, 78/1996., str. 114-116.

Početak dvadesetih godina XX. stoljeća njemački su ustavotvorci u Weimaru i finski u Helsinkiju, u nastojanju demokratiziranja postimperijalne Njemačke i postcarističke Finske, oblikovali ustavnu strukturu koja se danas naziva polupredsjedničkim sustavom. Općim izborom državnog poglavara bio je predsjedniku republike i u jednoj i u drugoj demokraciji dat legitimitet jednak onome što ga je nekad imao nasljedni suveren i njegovi prethodnici. Želja je bila stabiliziranje i jačanje egzekutive oslabljene brojnim političkim partijama koje su izvirale iz načela proporcionaliteta. Primjer ovih zemalja slijedile su kasnije Francuska (1962.), Island, Austrija, Irska, Portugal, a i sve zemlje klasičnog parlamentarizma. No, od potonjih zemalja koje su odlučile svoga državnog poglavara birati općim pravom glasa, a ne više u parlamentu, jedino se francuski sustav dublje razlikuje od klasičnog parlamentarizma. Projekcija predsjednika koja traje još od utemeljivača ovoga režima (De Gaulle) jest da državnog poglavara treba tražiti među kandidatima koji su najsposobniji lideri svojih političkih stranaka. Pobjednik je istodobno šef stranke i državni poglavar. On je neosporni lider većine koja ga odvodi u predsjedničku palaču. Kad je u parlamentu na djelu politika analogna njegovoj, on dirigira nacionalnom politikom na duži rok, postavlja i povlači određene suradnike. Prvi ministar, pak, osigurava upravljanje administracijom i realizaciju projekata. On posjeduje efektivna ovlaštenja koja su mnogo veća nego što ih je bilo u francuskom parlamentarizmu prije 1958. ili u talijanskom prije 1993. godine. Dogodi li se da većina oponira predsjedniku, kao što je to bio slučaj u razdoblju do 1986.-1988. i 1993.-1995. (cohabitation), gospodar unutarnje politike postaje prvi ministar. U odsustvu pak uvjerljive većine, predsjednika karakterizira relativna nemoć i izvjesna lomnost, kao što je to bio slučaj s generalom De Gaulleom u razdoblju 1959.-1962.¹⁰

3.2. Poluparlamentarni sustav (*le regime semi-parlementaire*)

U vrijeme kad se francuska IV. Republika nalazila na vrhuncu svoje nemoći, vodeći je francuski konstitucionalist M. Duverger u dva svoja članka u *L'Mondeu* opisivao "pravi parlamentarni sustav" koji su nakon 1945. godine bile uspostavile dvije vodeće engleske političke partije. Biranjem zastupnika, građani su praktički birali i prvog ministra, lidera pobjedničke većine, čija je pokornost i stabilnost bila osigurana. Pokrene li se glasovanje o povjerenju, on je mogao raspustiti House of Commons i u isto vrijeme izgubiti vlast. Svodeći nasljednog monarha na simboličku funkciju, londonski je parlament zakonito pošao prema moćnom izabranom monarhu: šefu vlade. Imajući na umu prijenos ovoga sustava u Francusku, M.

¹⁰O polupredsjedničkom sustavu i drugim intermedijarnim oblicima v. *Parliamentary versus presidential governments*, ed. A. Lijphart, dio III, str. 139-180, M.S. Shugart-J.M. Carey, Presidents and assemblies, str. 55-75; temu "Le President de la V République", u: *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, 5/1996.; M. Duverger, op.cit.

Duverger je predlagao ustavnu reformu koja bi obvezivala birače da glasuju na različitim listićima: na jednom za zastupnike, na drugom za prvog ministra. Oni su ionako bili nerazdvojni za trajanja čitave legislature; u slučaju neslaganja, što bi se očitovalo pokretanjem glasovanja o povjerenju od strane zastupnika, u slučaju demisioniranja premijera ili u slučaju raspuštanja Nacionalne skupštine, pred građane su izlazili zajedno. Ovakav izravan izbor omogućavao je izbor sposobnog i popularnog prvog ministra, ali ne i efikasnu i stabilnu većinu. Zato je ovaj sustav, predlagan 1956., bio dopunjen još jednom stranom: većinskim glasovanjem u dva kruga, analogno kako za zastupnike tako i za šefa vlade. U jednoj zemlji, kao što je bila Francuska sa svojom dugovječnom višepartijnošću, ovaj je sustav građanima dopuštao, ne samo izražavanje njihovih ideoloških preferencija (u prvom krugu) nego i označavanje većine (u drugom krugu), birajući jednu od dvije formacije koje su joj oponirale.

Povratkom De Gaullea tijekom 1958. i uhadavanjem polupredsjedničkog sustava, ova je ideja bila stavljena po strani sve do ustavne reforme u Izraelu, gdje su na izborima 29. svibnja birači na listićima odvojeno označili prvog ministra i zastupnike. Duverger je predlagao da se ovaj sustav nazove poluparlamentarnim, da ga se ne brka s onim polupredsjedničkim, makar je kazao da se razlika među njima svodi na puko imenovanje stvari, kao što npr. jedni čašu ispunjenu do pola nazivaju polupunom, a drugi pak polupraznom čašom. Kako se prava razlika traži u postojanju ili odsustvu većine, riječ je o dva oblika parlamentarnog režima, budući da djelovanje i trajanje vlade ovisi o parlamentu. Predsjedničkom se režimu približava zato što je šef vlade izabran kao državni poglavar u tom sustavu.¹¹

3.3. Duverger o oblicima republikanske monarhije 20 godina poslije

Stajalište M. Duvergera o republikanskoj monarhiji danas je sljedeće: polupredsjednički i poluparlamentarni sustavi mogu imati i izvjesnu budućnost. Polupredsjednički je sustav u dva sedmogodišnja mandata F. Mitteranda pustio duboko korijenje. Sjedinjujući jakobinsku demokraciju i popularnu monarhiju Henrika IV., moderniziranu bonapartizmom, ovaj je režim bio model jednom broju istočnoeuropskih zemalja za ubrzanje prijelaza iz diktature u demokraciju. No, on je i model koji uvećava opasnosti što predsjedničkom režimu američkog tipa prijete izvan pluralističkog i liberalističkog okvira SAD. Primjer Ujedinjenog Kraljevstva pokazuje Duvergeru kako poluparlamentarni režim može uspostaviti jednu republikansku monarhiju i u zemljama koje imaju nasliednog monarha. No, francuski konstitucionalist podsjeća kako način dolaska na vlast nije jedini činitelj koji determinira dodijeljeni autoritet; tu veliku važnost ima i kulturni moment koji ništa manje nije važan.

¹¹Usp.: Duverger, M., op.cit., str. 117-119.

Moćan u Washingtonu i Parizu, predsjednik izabran općim pravom glasa manje je moćan u Helsinkiju i Lisabonu, a tu moć uopće ne pokazuje u Reykjaviku, Beču i Dublinu. Predsjednici koje biraju parlamentarne skupštine krhki su, što manje ili više vrijedi i za njihove zemlje.¹²

4. Kritika republikanske monarhije i njezinih oblika

Za mnoge je konstitucionaliste "dobra vlada" ona koja može zadovoljiti temeljne egzekutivne zadaće: 1) izbor i formulaciju mjera, tako da njima bude izraženo "jasno simboličko vodstvo"; 2) garanciju da će se te mjere efikasno primijeniti. Tri institucionalna sustava u suvremenim demokracijama (predsjednički, parlamentarni i polupredsjednički), od kojih prema Duvergeru svi inkliniraju "republikanskoj monarhiji", u najbolju ruku nude samo djelomičnu i nezadovoljavajuću institucionalnu aproksimaciju autentične dobre vlade.

Predsjednički sustav u SAD favorizira simboličko vodstvo više nego egzekutivnu efikasnost. On uvećava sposobnost vođe da ukaže na pravac, ali ne i sposobnost izvršne vlasti da stvari dovrši. Predsjednički sustav u SAD, kao sustav funkcionalne kompetencije između institucija, pruža doista jednu neviđenu garanciju otvorenosti vlasti, makar se ona postiže po cijeni predsjednikovog kapaciteta da vlada.

Parlamentarizam westminsterskog tipa pokazuje da je vlada, s jasnom parlamentarnom većinom iza sebe, vlada koja bi mogla donositi odluke na temelju rezultata što ih je postigla na izborima; ovdje su linije odgovornosti jasne, glasači će na sljedećim izborima tim odlukama izraziti ili uskratiti svoju podršku, ali se ovaj tip parlamentarizma pokazao sporim u promjeni politike kao odgovora na iskrse situacije. Treći tip institucionalnog aranžmana republikanske monarhije — polupredsjednički sustav — najslabiju stranu sadrži u mogućnosti udaljavanja između predsjednika s njegovom popularnom većinom i premijera s njegovom legislativnom većinom. Takav razlaz ugrožava i prijeti paralizom egzekutivi. Ovaj institucionalni aranžman ima dva nedostatka. Prvo, predsjednička i parlamentarna izborna utrka nisu sinhronizirane. Predsjednik se, npr., u Francuskoj, bira svakih sedam godina, dok kompletni sastav Nacionalne skupštine mora na ponovni izbor svakih pet godina. Ovo može dovesti do formiranja dviju različitih većina. U takvim slučajevima tenzije između vlade i opozicije (ili između različitih strana u vladajućoj koaliciji) pogađaju sâmo srce egzekutivne vlasti. Drugo, ova se egzekutiva pokazala više nego efikasnom u otklanjanju odgovornosti od državnog poglavara. Čak i onda kad predsjednik i premijer predstavljaju istu većinu, podjela njihovih odgovornosti dopušta državnom poglavaru da koristi prvog ministra kao gromobran koji bi od njega imao otkloniti političke oluje kojima su uzrok predsjednikove teškoće

¹²*Ibidem*, str. 120.

i pogreške. No, ova podjela potkopava i kapacitet izvršne vlasti da vlada. Ova podjela donosi štetu, kako u oblasti stvaranja politike tako i u oblasti koordiniranja mjera i administrativnog nadzora. Dakle, i polupredsjednički sustav nije sustavni odgovor na dilemu o spomenuta dva aspekta "dobre vlade". Ipak, kad ovaj sustav funkcionira u prisustvu zajedničke većine, a to je većina koja i iza predsjednika i iza parlamenta ima istu političku tendenciju — dolazi blizu rješenja problema: kako pomiriti čvrsto simboličko vodstvo s maksimumom vladine efikasnosti.¹³

5. Apologija i perfekcioniranje polupredsjedničkog oblika republikanske monarhije

Kako ustavni mehanizmi promoviraju dobru vladu, a odstranjuju lošu — zapitao se i G. Sartori u svojoj najnovijoj studiji o komparativnom ustavnom inženjeringu. Dobru vladu ovaj pisac jednostavno definira kao onu koja je u stanju djelovati i koja djeluje odgovorno, dok je loša vlada ona koja je nestabilna, nekompetentna, neefikasna i/ili bez ikakvih ovlaštenja. No, kako vladi pomoći da djeluje i kako je ohrabriti da djeluje odgovorno? Formulu koju G. Sartori nudi kao odgovor na postavljeno pitanje on naziva alternirajućim ili naizmjeničnim predsjedništvom, odnosno usavršenom verzijom polupredsjedničkog sustava. Što je alternirajuće ili naizmjenično predsjedništvo?

Naime, G. Sartori daje sljedeću kritiku predsjedničkog i parlamentarnog sustava. I predsjednički sustav i parlamentarizam su jednomotorni mehanizmi. Za razliku od njih, polupredsjednički je sustav dvomotorni, simultano podešeni mehanizam. U Duvergerovoj i francuskoj verziji, ne samo da postoji mogućnost da ta dva motora startaju u oprečnim pravcima već i rizik da, radeći svak na svoju stranu, ugroze državu. S druge strane, Sartorijeva ustavna struktura također predstavlja dvomotorni sustav, no sustav čiji strojevi nisu simultani, već se pale u sukcesiji. Temeljna ideja je postojanje parlamentarnog sustava kojemu je dopušteno da traje sve dok funkcionira. No, propusti li zadovoljiti određene standarde, parlamentarni motor se gasi, a njega zamjenjuje predsjednički motor. U osnovi, za trajanja svake legislature postoji mrkva koja nagrađuje i štap koji sankcionira pogreške u koracima. Formula koja će vladi pomoći da djeluje i koja je hrabri da djeluje odgovorno do svoga cilja, kaže Sartori, realizira se preko tri strukturalna aranžmana: 1) Svakom novoizabranom parlamentu dopušteno je da izglasa jednu vladu, ako legislatura traje 4 godine, odnosno dvije vlade ako legislatura traje 5 godina. To znači da će politički sustav djelovati pod prvom vladom, odnosno prve dvije vlade, pod normalnim pravilima normalnog parlamentarizma. 2) Pogriješi li vlada, alocirana prema

¹³Usp.: Fabrini, S., Presidents, parliaments & good government, *Journal of Government*, 6/1995., str. 129.

parlamentarnoj metodi, nastupa "jaki" predsjednički mehanizam, jako "naizmjenično" predsjedništvo (strong — intermittent presidency) koje preuzima preostalo trajanje mandata legislature. Ovo iziskuje da predsjednik bude i šef vlade, da po svojoj volji postavlja i otpušta članove kabineta, te da vlada bude izuzeta od glasovanja o povjerenju i raspuštanja na osnovi izglasavanja nepovjerenja od strane parlamenta. Uloga parlamenta sada je drastično svedena na kontrolnu ulogu. 3) Predsjednik se bira izravno ili neizravno od strane apsolutne većine naroda, njegov mandat koincidira s trajanjem parlamenta, a može biti ponovno izabran bez vremenskog ogrničenja. Za vrijeme parlamentarnog razdoblja (u kojem radi motor parlamenta) predsjednik je jednostavno parlamentarni predsjednik; njegova izravna i neovisna legitimnost predstavlja "rezervnu" legitimnost.¹⁴

6. Republikanska monarhija i nove demokracije

Nakon 90-ih dilemu o modelu ustavne strukture započeli su odgonetati i ustavotvorci novih demokracija. Krucijalno je pitanje bilo: vodi li jedan tip demokratskih institucija boljoj demokraciji nego neki drugi? Distinkcija između predsjedničke i parlamentarne demokracije i ovdje je označavala činjenicu da se nove države, koje su se pojavile u "trećem valu demokratizacije"¹⁵, moraju odlučiti za kritički izbor o institucijama u koje vjeruju i kojima će dati podršku. Pokazat će se da je i u postkomunističkim zemljama izbor republikanske monarhije dominirajući izbor novih upravljača.¹⁶

Koja je logika "model buildinga", institucionalnih modela, tjerala tvorce ustava novih demokracija da brane i optiraju svoj izbor? Odgovora je, dakako, mnogo. Jedan od mogućih mogli bismo sagledati u sljedećem pravcu. Istraživanje posebnih okolnosti konteksta političkih institucija u svakoj zemlji, znači puno. No, umjesto da se pitamo koji su, ako ih uopće ima, diferencijalni aspekti različitih, posebnih konkretnih institucija, alternativa je da se akcent stavi na dužinu vremena institucionalizacije kao krucijalni činitelj, te u kojem će vremenu neki činitelj imati određenu ulogu. Podsjećam na dva modela institucionalne evolucije. Prvi, model konsolidacije, polazi od toga da dužina vremena neprekinutog građenja institucija ima pozitivni značaj za državu, pospješujući, kako stabilnost države tako i samu

¹⁴Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering*, op.cit., str. 153-160.

¹⁵Huntington, S.P., Democracy for the long haul, *Journal of Democracy*, 7/1996., str. 3-13.

¹⁶Od 19 postkomunističkih zemalja, većina ih je izabrala predsjednički, odnosno polupredsjednički sustav. Tih je zemalja 10: Bjelorusija (p), Hrvatska (pp), Litva (pp), Makedonija (pp), Moldavija (pp), Poljska (pp), Rumunjska (pp), Rusija (p), Srbija (pp), Ukrajina (pp), a 9 ih je odabralo parlamentarizam: Albanija, BiH, Bugarska, Češka, Estonija, Letonija, Mađarska, Slovačka, Slovenija.

njezinu akciju. Ovdje posebnu težinu i značaj ima i trenutak starta uvođenja modernizirajućeg političkog vodstva koji koincidira sa svekolikim procesom socijalne i ekonomske transformacije. Drugi model implicira manje pozitivan stav prema gradnji institucija, smatrajući da postojanje što dužeg vremenskog razdoblja uvođenja modernih državnih institucija, znači i više institucionalne skleroze, čija pojava — pospješujući snagu specijalnih interesnih grupa (sindikata, radničkih udruženja) — može ugroziti, ne samo ekonomsku djelatnost nego i stabilnost države. Premda su ovi koncepti konsolidacije i skleroze "krajnje teoretski", praksa nam pokazuje kako je razlog konsolidacije modernog leadershipa u obliku republikanskog monarha u jednom broju novih demokracija bio jači od potrebe i nužnosti uvođenja i afirmacije demokratskih institucija.¹⁷

U zemljama nove demokracije, kojima evidentno nedostaju dublji korijeni konstitucionalizma, sukobi između različitih nositelja vlasti gotovo da su dnevna pojava. Prisustvo ustavnodemokratski neosvijestjenih snaga u borbi za vlast očituje se u njihovoj vjeri da se stabilni poredak i normalno funkcioniranje države postiže jednostavnijim, sirovim mehanizmom, mehanizmom koji će odstranjivati svaki opasni rivalitet između vlasti, što u krajnju ruku podrazumijeva da ovlasti jednog suštinski nadvladaju ovlasti drugih. To je razlog zaključaka kako "postkomunističke vlade plešu opasnu igru; jedni vode igru koja balansira između semidemokratske ili semiklijentelističke države, drugi pak igru između semidemokratske i semiautoritarne države".¹⁸

Naime, mnoge postkomunističke vlade, uključujući i one koje su optirale parlamentarizam, nastojeći osigurati stabilnost sustava, najčešće nastoje reducirati ulogu parlamenta. Očito je nastojanje da se politički i ustavni sustav utemelji na punoj jednakosti egzekutivne, legislativne i sudske grane vlasti, bilo uzrokom mnogih rivaliteta, dualne strukture vlasti i mnogih unutarnjih podjela. Tako je tijekom 1993. ruski predsjednik Jeljcin naredio nasilno uklanjanje parlamenta. Sličnu metodu, kratko eliminiranje legislativne vlasti, koristio je 11. 4. 1995. predsjednik Bjelorusije kad je naredio policiji da nasilno ukloni članove parlamenta što su se protivili ideji referenduma, koji bi, da je prošao, dao odriješene ruke predsjedniku da raspusti parlament. Na sličan je način 31. 5. 1995. predsjednik Ukrajine, nastojeći umanjiti ulogu legislativne vlasti, deklarirao da će organizirati plebiscit u kojemu bi zapitao narod hoće li vjerovati predsjedniku ili parlamentu. Borba za vlast između predsjednika i prvog ministra, podgriježana nedostatkom novog ustava, vidljiva i u Slovačkoj (vlada je 5. 5. 1995. inzistirala na glasovanju o povjerenju u kontekstu njezina konflikta s predsje-

¹⁷Usp.: Lane, J.E. & Ersson, S., *Comparative politics. An introduction and new approach*, Oxford, 1994.

¹⁸Misztal, Barbara, A., Postcommunism ambivalence: Becoming of a new formation, *Archives Europeennes de Sociologie*, 1/1996., str. 126.

dnikom); to je bio slučaj i u Poljskoj gdje se predsjednik Walesa neprestano sukobljavao sa svakim narednim premijerom.¹⁹

Nove demokracije sa svojim republikanskim monarsima nisu još ni izdaleka "konsolidirane demokracije" pod kojima J. Linz i A. Stepan podrazumijevaju politički režim, u kojemu je demokracija, kao kompleksni sustav institucija pravila i oblikovanih inicijativa i ustupaka, postala "the only game in town". Jedan od razloga je i ustavna dimenzija. Naime, demokracija postaje "jedina igra u gradu" tek onda kad su se svi u državi navikli na činjenicu da se politički konflikt unutar države mora rješavati na osnovi ustanovljenih normi, te da je povreda tih normi ne samo neefektivna, nego i skupa. Demokratski je režim, u ustavnom smislu, konsolidiran tek onda kad su se "i vladini, isto kao i nevladini čimbenici podredili i navikli rješavati sukob unutar granica određenih zakona, procedura i institucija sankcioniranih novim demokratskim procesom".²⁰ Republikanski monarsi, kao dominirajuće obilježje institucionalnog izbora u novim demokracijama, tek su početnici glede pravila "jedine igre u gradu".²¹

7. Republikanska monarhija i nova demokratska Hrvatska

7.1. Europa je do jučer bila kontinent starih demokracija, a odnedavno se na njezinim istočnim i jugoistočnim dijelovima trijumfalno šire i nove demokracije. Ipak, u vrijeme kad je ovaj tipično europski oblik vladavine prihvaćen više nego ikad prije, sve je više nezadovoljstva u njezinim rezultatima, sve su brojnije kritike političkih odluka i sve je veća nepopularnost političara. Postoji opravdana sumnja da je ovaj paradoksalni porast nezadovoljstva glede zbiljskog funkcioniranja ovoga najraširenijeg vladavinskog oblika, a posebno sve evidentnije poteškoće u vezi s upravljanjem ekonomijom, u uskoj vezi s aranžmanima i strukturiranjem političkih institucija u demokratskim režimima.²²

7.2. Hrvatska je trijumfom narodne volje za ostvarenjem samostalne i suverene države 1990. godine svojim ustavnim izborom optirala polupredsjednički oblik, odnosno ono što Duverger naziva republikanskom monar-

¹⁹*Ibidem*, str. 116-128.

²⁰Usp.: Linz, Juan J. — Stepan, Alfred, Toward consolidated democracies, *Journal of Democracy*, 2/1996., str. 15.

²¹Svoj tekst F.W. Rüb (Šah parlamentu: Uloga predsjednika u srednjoevropskim i istočnoevropskim tranzicijama, *Politička misao*, 4/93., str. 87-103) zaključuje sljedećim riječima: "Rezimirajući, možemo ustvrditi da su ustavi koji predviđaju polupredsjedničke vlade, čini se, nepovoljniji za konsolidiranje demokracije. Oni dopuštaju previše različitih političkih igara i strukturno su nestabilni."

²²Usp.: Colomer, J.M., *Political institutions in Europe*, London, 1996., Introduction, str.I.

hijom, prof. S. Sokol to kod nas naziva jednim od oblika poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti.²³ Odluke ustavotvorca iz 1990. godine da u posebnim okolnostima, u kojima se nalazila domovina, položi normativne i legalne temelje političkog poretka, neupitne su glede svoje legitimnosti i legalnosti. Hrvatski je ustav, kao i svaki drugi ustav, postao točka kristalizacije institucija hrvatskog ustavno-političkog karaktera. Unutar njega 12 i više ustavnih članaka na različite načine određuju položaj, prava i dužnosti predsjednika Republike, osiguravajući time normativnu i organizacijsku autonomiju ove dominantne institucije hrvatskog državnog ustrojstva.²⁴

Hrvatska je kao postkomunistička država od 1990. godine bila sučeljena sa teškom zadaćom stvaranja nacionalnog konsenzusa u ratnim uvjetima. Zaključak bi bio da je središnji autoritet s izvanrednim ovlastima u tim uvjetima bio nužan, kako bi se sve latentne diferencije i konflikti držali pod kontrolom i kako bi se održao pravac tranzicije. U složenim okolnostima izgradnje i obrane stečene neovisnosti, kapacitet države da osigura mir i vladavinu prava i inače se smatra važnom odrednicom demokratske stabilnosti. No, ove su složene okolnosti bile plodno tlo i onoga što će S.P.Huntington nazvati arogancijom egzekutive²⁵, koja bi se mogla pretvoriti u ozbiljnu prepreku započetom razvoju i konsolidaciji demokracije u Hrvatskoj. Kako objasniti razloge prezidencijalizacije hrvatskog ustavno-političkog sustava i kako imanentnoj ambiciji onoga što je Duverger nazvao republikanska monarhija, koja i kod nas nosi niz odlika Duvergerovog modela, suprotstaviti protutežu, o kojoj je još za stvaranja američkog ustava govorio James Madison?²⁶

7.2.1. Od stvaranja Ustava 1990. godine, jedna je od glavnih osobitosti nove hrvatske države prezidencijalizacija političkog sustava. Kako objasniti

²³Sokol, S. — Smerdel, B., *Ustavno pravo*, Zagreb, 1995., str. 235.

²⁴Ustav Republike Hrvatske sadrži posebnu glavu o predsjedniku Republike Hrvatske (čl. 94-106), u kojoj se on definira kao državni poglavar s prvim ustavnim krugom njegovih nadležnosti (čl. 94), određuje način izbora (čl. 95), ekskluzivna funkcija predsjednika Republike (čl. 96), određuje njegov privremeni zamjenik (čl. 97) te njegov drugi krug nadležnosti (čl. 98), određuje njegova uloga glede osnivanja diplomatskih i drugih predstavništava RH (čl. 99), njegova veza s oružanim snagama (čl. 100), određuje njegova uloga u stanju nužnosti (čl. 101) i prava glede Vlade RH (čl. 102), određuje njegov odnos sa Saborom (čl. 103) te situacije u kojima on koristi pravo raspuštanja Sabora RH (čl. 104); određuje njegovu odgovornost (čl. 105), te savjetodavna i pomoćna tijela (čl. 106), ali se o predsjedniku Republike i njegovim pravima govori i na drugim mjestima u Ustavu. Primjerice čl. 17. Ustava, koji govori o odlučivanju glede stanja nužnosti, ili npr. čl. 111, gdje se govori o odgovornosti Vlade predsjedniku Republike.

²⁵Usp.: Huntington, S.P., op.cit., str. 9.

²⁶Još od Jamesa Madisona vrijedi uvjerenje kako se demokracija brani na način da se "mora stvoriti ambicija koja bi djelovala protiv ambicije".

izvore predsjedničke vlasti?²⁷ Odgovor bi se mogao naći korištenjem dviju teza, koje su se inače javile u francuskom ustavnopravnom kontekstu, gdje se kontinuirano traži odgovor na pitanje o izvorima prezidencijalizacije političkog sustava francuske V. Republike nakon 1958. godine i njegove transformacije tijekom 80-ih. Zato nakratko izložimo o čemu govore te dvije teze.

Prvo objašnjenje, teza o državnoj vlasti, polazi od shvaćanja da je predsjednička vlast jedna nezavisna varijabla. Prema ovoj tezi, predsjednička se vlast derivira iz same organizacije države. Na ovaj se način pretpostavlja da je izvor predsjedničke vlasti strukturalne naravi. Drugo objašnjenje, teza o većinskoj vlasti, dokazuje da je predsjednička vlast zavisna varijabla. Prema ovoj tezi predsjednička vlast ovisi o promjenljivoj prirodi parlamentarne većine. U tom smislu uzima se da je izvor predsjedničke vlasti konjunkturalne prirode. Bit je teze o državnoj vlasti u tome što smatra da je predsjednička vlast strukturalno zajamčena. Ona ne ovisi o podršci parlamentarne većine. Umjesto toga, njezin se izvor nalazi u organizaciji političkog režima. Za ovu tezu pristaše (Burdeau, Quermonne...) kažu da je, kad je riječ o francuskom kontekstu, podupire šest aspekata režima koji je ustanovljen 1958. godine: Ustav, odnos predsjednika s javnošću, visoka državna birokracija, sudstvo, vojska i mediji. U svakom slučaju, izvor predsjedničke vlasti neovisan je o parlamentarnoj većini. Za razliku od ovih, pristaše teze o većinskoj vlasti (Duverger, Lavroff...) drže da je izvor predsjedničke vlasti vlast većine. Naime, za ove autore strukturalni aspekti predsjedničke vlasti nisu determinirajući. Umjesto toga, vlast je konjunkturalna, što znači da predsjednička vlast ovisi o sustavu parlamentarne većine u predstavničkom tijelu i predsjednikovoj vezi s tom većinom. Nakon 1974. godine Duverger je pisao: "Francuski republikanski monarh može se promatrati kao proteanski kralj koji mijenja svoj oblik vlasti prema prirodi parlamentarnih snaga".²⁸

Objektivno kratko razdoblje dosadašnje realizacije, odnosno prezidencijalizacije hrvatskog političkog sustava, razlog je relativnog odsustva kristalizacije ovih dviju teza.²⁹ Pa ipak, može se reći da je kod nas prisutna koliko teza o strukturalnom, toliko i o konjunkturalnom izvoru predsjednikove vlasti.

²⁷U tekstu *The French presidency: Conceptualizing presidential power in the Fifth Republic* (*Public Administration*, 2/1996., str. 275-292), Robert Elgie objašnjava izvore predsjedničke vlasti francuske V. Republike pomoću dva postojeća rivalna objašnjenja: tezom o državnoj vlasti (*the state power thesis*) i tezom o većinskoj vlasti (*majority power thesis*). Prema prvoj tezi, predsjednička je vlast strukturalna, derivirana iz same organizacije države. Za drugu tezu predsjednička vlast je konjunkturalna, što znači da zavisi od prirode parlamentarne većine. Tekst Roberta Elgieja poticajna je platforma za jednu sličnu, ali i širu analizu hrvatskog konteksta.

²⁸Usp.: Duverger, M., *La monarchie republicaine*, op.cit., str. 188.

²⁹Usp.: Sokol, S., *Ustavno pravo*, Zagreb, 1995., Sokol, S., Prijepori oko hrvatskog parlamentarizma, u: *Politička misao*, 4/1993., str. 24-39.

Obje možemo naći u radovima prof. S. Sokola. Tako tezu o državnoj vlasti nalazimo u sljedećoj interpretaciji čl. 94/2 Ustava Republike Hrvatske. Tamo se kaže: "... prema čl. 94. stavak 2. Ustava, predsjednik Republike nije samo tijelo izvršne vlasti jer mu je dužnost da se brine o poštivanju Ustava, te da osigurava opstojnost i jedinstvenost Republike i redovito djelovanje državne vlasti, što sadržajno obuhvaća niz funkcija iz područja drugih ovlasti. Širina i važnost ukupnih ovlasti predsjednika Republike, kojima može djelovati kao zaštitnik temeljnih hrvatskih državnih interesa, arbitrirajući u odnosima drugih najviših tijela državne vlasti, ustavnopravno se temelji na neposrednom izboru od naroda koji ga čine predstavnikom narodnog suvereniteta" (str. 244). Kao i Burdeau, koji čl. 5 francuskog ustava o predsjednikovim ovlaštenjima ne tumači kao odlučivanje koje se temelji na potrebama parlamentarne većine, već na nadmoćnom državnom imperativu, tako i prof. S. Sokol čl. 94. Ustava RH, koji je u biti isti kao i čl. 5 francuskog ustava V. Republike, tumači na osnovi teze o nadmoći državnog razloga u odnosu prema bilo kojem drugom razlogu. U prilog ovoj tezi dali bi se pridodati i drugi stavovi. Drugu, pak, tezu nalazimo, kako kod prof. S. Sokola tako i kod nekih drugih autora, prije svega politologa koji se bave problematikom izbornog sustava i koji istražuju neposredne političke efekte primijenjenih modela izbornog sustava na pozitivne ustavnopravne institucije. Tako se, npr., teza o konjunktornom izvoru predsjedničkih nadmoći izvodi iz onih stavova prof. S. Sokola, u kojima on ističe kako polupredsjednički sustav može djelovati samo ako postoji trostruka suglasnost: suglasnost između predsjednika Republike i Vlade, Vlade i parlamenta, te predsjednika Republike i parlamentarne većine.³⁰

No, osim njih, priliku za to čeka i jedno alternativno objašnjenje širokog prisustva predsjednika Republike u životu suvremene Hrvatske. Vjerujemo da će s vremenom upravo taj treći — institucionalni — pristup dobivati sve više na značaju. Naime, kako to prezentiraju neki suvremeni analitičari, bit je institucionalnog pristupa u tome da političke rezultate mogu objasniti same institucije. Institucionalni pristup pretpostavlja da institucije igraju važan dio u strukturiranju političkog procesa. Oni to čine zato što se tiču, kako stupnja pritiska koji politički akteri mogu unijeti u taj proces tako i pravca toga pritiska. Institucije utječu na odnose moći između različitih sudionika u političkom procesu, osnažujući i/ili slabeći političke aktere glede njihovih ciljeva, u isto vrijeme djelujući i na izbor ciljeva kojima akteri teže. Ukratko, institucije omogućuju, ne samo pravila igre nego i samu igru. Po svojoj prirodi institucije induciraju snažnu tendenciju prema stabilnosti, odnosno fiksaciji političkog procesa. No, istodobno institucionalizam ne implicira da su politički sustavi statični. U tom smislu institucionalisti su zainteresirani za čitav niz državnih i društvenih institucija, primjerice: pravila izbornog natjecanja, strukturu partijskog susta-

³⁰Usp.: Kasapović, M., *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske* Zagreb, 1993., str. 60-62.

va, odnose između različitih grana vlasti, strukturu i organizaciju ekonomskih aktera, kao što su sindikati, itd. Osiguravajući objašnjenje zbog čega su politički sustavi okarakterizirani i stalnošću i promjenljivosti, institucionalizam omogućuje sintezu dviju već spomenutih teza, stvarajući sliku i strukturne i konjunkturalne osnovice predsjedničke vlasti.³¹

7.2.2. Aktualiziranje Madisonove misli o ambiciji i kontraambiciji, za hrvatske konstitucionaliste prije svega znači potporu duhu i smislu konstitucionalizma. I to onoga koji se ne smije miješati s pukim načelom većine; naime onim konstitucionalizmom koji u sebi nosi relativno snažni konsenzus glede ustava, a posebno snažno nagnuće prema "samoograničavajućim" procedurama upravljanja koje mogu biti izmijenjene samo kvalificiranom većinom. Na posljepku, onoga konstitucionalizma što traži jasnu hijerarhiju propisa, koji će interpretirati neovisni sudski sustav i koji će podržavati snažna legalna kultura civilnog društva.³² Dakako, i potporu onom ustavnom inženjeringu koji će nexus egzekutive i legislative činiti fleksibilnim, kako bi državna zgrada egzistirala u ravnoteži. Izuzetno teška zadaća, kad se stvari promatraju pod klauzulom rebus sic stantibus. Još teža, kad se ima u vidu trivijalizacija konstitucionalizma u vidu serije formalno proceduralnih sredstava koji nemaju normativni značaj. No, druge nema ako se želi "vladavina zakona, a ne ljudi".

³¹Usp.: Elgie, R., op.cit., str. 285-287.

³²Usp.: Linz, J. J. — Stepan, A., Toward consolidated democracies, op.cit., str. 19. Govoreći o potrebi za *Rechtsstaat*, posebno o odnosu između konstitucionalizma i demokracije, Linz i Stepan govore o onim ne-fer i loše skrojenim propisima koje je usvojila većina i koji su objektivno neprihvatljivi za veliki broj građana. Tako konsolidaciji demokracije nimalo ne vodi, npr., izborni zakon koji daje 80% mjesta u parlamentu stranci koja je dobila manje od 50% glasova, itd.

Arsen Bačić

*“REPUBLICAN MONARCHY”
AND CONSTITUTIONAL ENGINEERING
AT THE END OF THE CENTURY*

Summary

Contemporary constitutional and political debates have for quite some time toyed with the concept of republican monarchy as a model which is becoming the common denominator of both presidential and parliamentary as well as mixed systems. Namely, the contemporary democratic state, regardless of its constitutional structure underlying it, has been asserting one of its aspects by which presidential, parliamentary and hybrid regimes have been regaining the efficacy they forfeited in late 1930s. In that respect, *elected monarchs*, i.e. *republican monarchies* are characteristic for old as well as new democracies. In the text, the author gives the reasons for the emergence of republican monarchy, its forms, advantages, disadvantages, and offshoots.