
Predsjednička i parlamentarna republika

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.384.2(497.13)

Polupredsjednički sustav i parlamentarizam

SMILJKO SOKOL*

Sažetak

Autor smatra da je hrvatski ustavni model polupredsjedničkog sustava, kao temeljno obilježje i skup instituta kojima se ustavnopravno određuje odnos zakonodavne i izvršne vlasti, samo jedna institucionalna varijanta parlamentarizma koji se u svim suvremenim demokracijama u primjeni izražava kao parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. Zbilja hrvatskog polupredsjedničkog sustava, po mišljenju autora, nije ni po čemu bitnije različita od zbilje odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, ne samo u francuskoj Petoj Republici nego i u drugim razvijenim europskim demokracijama. Predsjednik Republike Hrvatske zbiljski nema ništa veće ovlasti pa ni više političke moći od predsjednika francuske Republike ili njemačkog kancelara ili napose predsjednika britanske vlade. Ove dvije teze autor nastoji objasniti i dokazati usporednim razmatranjem ustavnopravnih obilježja, povijesti razvitka i suvremene zbilje čistog parlamentarnog i polupredsjedničkog sustava.

1. Kao i načelo diobe vlasti,¹ polupredsjednički sustav kakav je oblikovan hrvatskim Ustavom iz 1990. godine, a još više njegova primjena, u hrvatskoj se političkoj, ali i pravnoj, javnosti pa i u mnogim stručnim osvrtima često, po našem mišljenju, krivo shvaća i tumači. Tako se kategorički tvrdi da je ustavni model polupredsjedničkog sustava svojim temeljnim obilježjima suprotan parlamentarnom sustavu odnosno parlamentarizmu. Još se češće u raznim varijacijama, od članaka u znanstvenim i stručnim časopisima do dnevopolitičkih napisa u kontekstu vrlo različitih politoloških raščlamba, tvrdi da je u političkoj zbilji hrvatski polupredsjednički sustav po koncentraciji ovlasti i političke moći u osobi predsjednika Republike bitno različit od sustava ustrojstva vlasti razvijenih europskih demokracija. U tom smislu

* *Smiljko Sokol*, redovni profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu na predmetu Ustavno pravo i političke institucije.

¹ O krivim shvaćanjima i tumačenjima načela diobe vlasti u nas vidi S. Sokol: »Načelo diobe ili ograničenja vlasti«, *Politička misao*, br. 1/1992, str. 3-18.

nerijetko ga se označava svojevrsnim prezidencijalizmom ili čak sustavom minimalne demokratičnosti.

Nasuprot takvim tvrdnjama smatramo da je hrvatski ustavni model polupredsjedničkog sustava kao temeljno obilježje i skup instituta kojima se ustavnopravno određuje odnos zakonodavne i izvršne vlasti, kao i ustavni model ustrojstva vlasti francuske Pete Republike, samo jedna institucionalna varijanta parlamentarizma koji se u svim suvremenim demokracijama zbiljski, odnosno u primjeni, izražava kao parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. Također smatramo da zbilja hrvatskog polupredsjedničkog sustava nije ni po čemu bitnije različita od zbilje odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, ne samo u francuskoj Petoj Republici već i u drugim razvijenim europskim demokracijama. Predsjednik Republike Hrvatske zbiljski nema ništa veće ovlasti pa ni više političke moći nego i predsjednik francuske Republike ili njemački kancelar ili napose predsjednik britanske vlade. Ove dvije temeljne naše tvrdnje nastojat ćemo objasniti i dokazati.

Kriva shvaćanja i tumačenja ustavnog modela i zbilje hrvatskog polupredsjedničkog sustava su, ako zanemarimo sve one razloge koji izviru iz prirode demokratskog suprotstavljanja na crti oporba — vladajuća stranka, uzrokovana ponajprije neshvaćanjem same ustavnopravne prirode i temeljnih obilježja parlamentarnog sustava odnosno parlamentarizma kao modela diobe vlasti kroz ravnotežu, međusobni nadzor i ograničavanje zakonodavne i izvršne vlasti odnosno parlamenta, s jedne, te državnog poglavara i vlade, s druge strane.² Parlamentarizam se, naime, dijelom, a kadikad i u potpunosti, u nas shvaća kao skupštinski sustav. To je uzrokovano vrlo dubokim institucionalno-vrijednosnim opterećenjem mnogih pravnika i politologa, da ne govorimo o širem političkom javnom mnijenju, modelom skupštinskog sustava iz vremena komunizma, u kojem je skupština formalno bila najviši organ vlasti. Osim toga, shvaćanje parlamentarnog sustava kao oblika ustrojstva vlasti gdje je parlament najviši organ koji bi trebao biti i organizacijski i funkcionalno nadređen svima ostalima, što bi značilo da se temelji na načelu jedinstva, a ne diobe vlasti, ima dva dodatna izvora koja su ga učinila danas u nas vrijednosno gotovo dominantnim shvaćanjem. Prvo, zbog pedesetogodišnjeg (pa i sedamdesetogodišnjeg) prekida zbiljskog institucionalnog dodira s europskim parlamentarnim institucijama — to, dakako, vrijedi i za niz drugih demokratskih europskih instituta — svojevrsnim, mogli bismo ga nazvati, učinkom ili sindromom Trnoružice, mnogi u nas prihvaćaju i u vrijednosnom i u institucionalnom smislu kao suvoremeni parlamentarizam ono što je bila njegova zbilja krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Tada je, napose u francuskoj Trećoj Republici, unatoč ustavnom modelu ravnoteže izvršne i zakonodavne vlasti parlamentarizam zbiljski značio nadmoć parlamenta nad tijelima izvršne vlasti. Danas, međutim, kako ćemo kasnije ukratko pokazati, zbilja razvijenih europskih parlamentarnih demokracija u potpunosti je suprotna jer su tijela izvršne vlasti nadmoćna parlamentu unatoč istom ustavnom modelu ravnoteže izvršne i zakonodavne vlasti.

² O parlamentarizmu kao ravnoteži vlasti vidi šire u L. Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, T. I, Paris 1934, str. 405—421.

Na kraju, ali možda i kao najvažniji izvor ovog dominantnog shvaćanja u hrvatskoj pravničkoj i političkoj javnosti da je parlament temeljno i najviše tijelo državne vlasti, valja istaknuti činjenicu da je hrvatski državni sabor kroz hrvatsku povijest bio ne samo institucionalno-pravno i zbiljski politički nego i u vrijednosnom smislu uporište i središte borbe za očuvanje hrvatske državnosti. Zbog toga se, napose u feudalnom razdoblju, ali često i tijekom 19. stoljeća pod pojmom Sabora smatrala cjelina hrvatske vlasti, a to znači i ban, a kasnije i zemaljska vlada, u odnosu na ugarsku, a kasnije austrijsku i ugarsku vlast. Zbog toga se unatoč, napose od 1848. godine, primjeni načela diobe vlasti, a pritom najčešće i zbiljske dominacije bana unutar ustrojstva vlasti, odnos hrvatskog državnog Sabora prema tijelima izvršne vlasti do 1918. godine shvaćao, a tako se i danas pretežito interpretira, kao parlamentarni sustav svojevrsnog skupštinskog tipa.

2. Zbog naprijed navedenog »skupštinskog« sindroma potrebno je, prije nego što razmotrimo vezu polupredsjedničkog sustava i parlamentarizma, odrediti ustavni model parlamentarnog sustava i ukratko izložiti temeljna obilježja njegove zbiljske primjene od oblikovanja do suvremenih oblika parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti.

Ustavni model čistog parlamentarnog sustava obilježava primjena triju temeljnih načela: (a) jednakost između zakonodavne i izvršne vlasti; (b) suradnja između tih dviju vlasti; (c) postojanje uzajamne mogućnosti nadzora i djelovanja jedne vlasti na drugu. Ova načela određuju parlamentarni sustav kao dualitet ravnopravnih vlasti koji osigurava suradnju, a istodobno i ravnotežu koja sprečava bilo izvršnu bilo zakonodavnu vlast da prigrabe suviše velike ovlasti. Ustavni model parlamentarnog sustava određen je s četiri temeljna ustavna obilježja, koja bi morao, barem u određenoj mjeri, imati svaki konkretni sustav odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti da bi ga se moglo označiti parlamentarnim. Prvo, vlada proizlazi iz parlamenta i politički mu je odgovorna. Ako većina u parlamentu izglasa nepovjerenje vladi, ona mora odstupiti. U skladu s načelom ravnoteže vlasti i mogućnošću uzajamnog djelovanja jedne vlasti na drugu, u slučaju nesuglasnosti između vlade i većine u parlamentu, izvršna vlast može pod određenim uvjetima — u pravilu ustavi daju tu ovlast državnom poglavaru na prijedlog vlade — raspustiti parlament odnosno njegov dom kojem vlada odgovara. U tom slučaju spor između vlade i parlamenta rješava biračko tijelo, a izbori koji slijede poslije raspuštanja parlamenta sadrže u sebi prikriveni referendum. Upravo stoga liberalna pravna i politička doktrina smatra parlamentarni sustav najfunkcionalnijim modelom konstituiranja političkog konsenzusa kroz stalan nadzor i održavanje ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti na ustavnom, a onih koji su na vlasti (stranaka) na zbiljskom političkom planu. Tako se često i sâm parlamentarni sustav naziva vladom javnog mnijenja.

Valja prema tome zaključiti da bez prava izvršne vlasti da raspusti parlament odnosno dom parlamenta kojem vlada odgovara, nema parlamentarizma kao sustava koji primjenjuje makar i blagu diobu vlasti. Bez tog prava nema, naime, ravnoteže dviju vlasti pa bi postojanje samo političke odgovornosti vlade parlamentu bez prava raspuštanja značilo primjenu skupštinskog sustava i načela jedinstva vlasti.

Svrha raspuštanja kao temeljnog obilježja čistog parlamentarnog sustava nije shvaćena još ni danas u pretežitom dijelu hrvatske stručne pravne i političke javnosti. Valja podsjetiti s koliko je otpora i neshvaćanja u vrijeme pripreme hrvatskog ustava u jesen 1990. godine dočekan prijedlog instituta raspuštanja, i to ne samo unutar oporbe već i unutar vladajuće stranke pa i pretežitog dijela neovisnih znanstvenika i stručnjaka. Razlog tome bio je, a takvo shvaćanje uvelike je ostalo i do danas, u njihovu uvjerenju da je riječ o institutu koji je suprotan modelu parlamentarizma te da se njime bitno snazi vlast i politička moć izvršne vlasti, napose predsjednika Republike. Nasuprot tome, elementarna je činjenica da je pravo raspuštanja ne samo jedno od temeljnih obilježja čistog parlamentarnog sustava već i da nema ni jedne države koja primjenjuje bilo čisti parlamentarni bilo polupredsjednički sustav u čijem se ustavu ne daje pravo državnom poglavaru da može raspustiti parlament.

Valja istaknuti da se u članku 104. hrvatskog Ustava pravo predsjednika Republike da može raspustiti Zastupnički dom, u znatnoj mjeri ograničuje kombinacijom svih ograničenja koja postoje u bilo kojem ustavu čistog parlamentarnog ili polupredsjedničkog sustava. Predsjednik Republike može, naime, raspustiti Zastupnički dom na prijedlog Vlade i uz supotpis njezina predsjednika, a nakon savjetovanja s predsjednikom Doma, ako Dom izgleda nepovjerenje Vladi ili ako mjesec dana od dana predlaganja ne prihvati državni proračun. Predsjednik Republike ne može ponovno raspustiti Zastupnički dom prije isteka godine dana od dana raspuštanja.

Iz prva dva naprijed ukratko objašnjena ustavna obilježja parlamentarnog sustava proizlazi da ni vlada ni parlament nisu stabilni. Suprotno tome, državni poglavar (monarh doživotno, a predsjednik republike dok mu traje mandat) politički nije odgovoran i stabilan je element sustava. No, upravo iz toga slijedi četvrto ustavno obilježje parlamentarizma — institucija supotpisa. Ni jedan akt čije je donošenje u nadležnosti državnog poglavara nema pravne snage bez supotpisa predsjednika vlade ili nadležnog ministra. Činom supotpisivanja vlada preuzima na sebe političku odgovornost za akte politički neodgovornog državnog poglavara. No upravo zbog supotpisivanja njegovih akata od vlade državni poglavar u čistom parlamentarnom sustavu zbiljski nema nikakvih samostalnih ovlasti pa je njegova ustavno-politička moć vrlo mala. U čistom parlamentarnom sustavu unutar izvršne vlasti ustavno-politički vlada je sve, a državni poglavar obavlja samo reprezentativne zadaće pa se, unatoč tome što je ustavno-pravno izvršna vlast dualistička, može kazati da je zbiljski ona monistička jer je ukupnost ovlasti i političke moći koncentrirana unutar vlade, a najčešće personalizirana u osobi njezina predsjednika.

3. Za spoznaju stvarnog političko-demokratskog dometa parlamentarnog sustava odnosno za ocjenu u kojoj mjeri se unutar njega zbiljski osigurava ravnoteža (checks and balances, freins et contrepoids) zakonodavne i izvršne vlasti te koliko se pritom štite prava i slobode građana valja ukratko razmotriti zbilju njegova razvitka.

Parlamentarni sustav razvija se unutar monarhijskih režima da bi se ograničila monarhova vlast. Kao zahtjev političke i pravne građanske doktrine tijekom 18. i

prve polovine 19. stoljeća i kao ozbiljenje, parlamentarizam je model kompromisne diobe vlasti između građanstva i plemstva. Evolucija parlamentarnog sustava, vezana uz porast ovlasti parlamenta na račun izvršnih organa, uvjetovana je postupnim — na ustavnopolitičkom planu to se očituje prelaskom s ograničenog na opće pravo glasa te pojavom političkih stranaka — rastom udjela građanstva u političkoj vlasti na račun plemstva. Kada se konačno njegov udio toliko povećao da unutar parlamentarnog sustava nestaje zbiljske diobe političke vlasti između njega i plemstva, tada se narušava i ravnoteža između zakonodavne i izvršne vlasti te parlament postaje središte vlasti i institucionalno izvorište političke moći. Time, a to je bilo najizraženije u Francuskoj u razdoblju Treće, a dijelom i Četvrtre Republike, parlamentarni sustav u određenoj mjeri gubi dualistički karakter dvaju uravnoteženih središta političke vlasti i prema svojim stvarnim obilježjima približuje se sustavu skupštinske vlade.³

Istodobno, a u nekim demokracijama kao što je to bilo u Francuskoj nakon stanovitog razdoblja nepomućene prevlasti zakonodavne vlasti, parlamentarni sustav razvija se u suprotnom pravcu. Prerastanjem liberalnog kapitalizma u monopolni, a napose u trenutku kad dolazi do sve tješnje veze krupnog privatnog i državnog kapitalizma, koju ne prati samo porast utjecaja upravnog sloja već i njegovo pretapanje s tehno-menedžerskim privrednim slojem, što sve uzrokuje bitan porast udjela uprave u procesu političkog odlučivanja, ostvaruje se pomak središta političke vlasti i institucionalne političke moći sa zakonodavne prema izvršnoj vlasti.

Taj proces u kojem su političke stranke djelovale ne samo kao politički nositelji koji su omogućili njegovu realizaciju bez mijenjanja starih ustavnih odnosa i nadležnosti tijela zakonodavne i izvršne vlasti već i kao katalizatori koji su se sami pritom mijenjali, ostvarujući unutar sebe istu tendenciju, dostigao je u suvremenim europskim parlamentarnim demokracijama visok stupanj razvitka.

Suvremeni parlamentarizam, iako je njegov ustavni okvir određen odredbama pisanog ustava ili ustavnim konvencijama ostao nepromijenjen, ostvaruje se kao parlamentarni sustav poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. Dva su temeljna zbiljsko politička oblika parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti: dvostranački parlamentarizam i većinski parlamentarizam.

Izrazit primjer dvostranačkog parlamentarizma jest politički sustav u Velikoj Britaniji. Ovaj sustav obilježava činjenica da su u Domu komuna daleko najbrojnije zastupljene dvije stranke (Konzervativna i Laburistička) te da jedna od njih raspolaze uvijek apsolutnom većinom zastupničkih mjesta pa tako može između izbora samostalno sastaviti vladu.

Dvostranački sustav mijenja ustavnim konvencijama određen odnos između vlade i Doma komuna, a time bitno utječe na zbiljsko funkcioniranje čitavog britanskog

³ O tome, kao i o ustavnopravnoj interpretaciji parlamentarizma kao svojevrstnog skupštinskog sustava, vidi šire u Carré de Malberg: *Théorie générale de l'Etat*, T. II, Paris 1928, str. 71—83.

političkog sustava.⁴ Formalnopravno birači biraju u svakoj izbornoj jedinici osobu svog povjerenja koja ih treba predstavljati u Domu komunata; stvarno stranku određuje kandidate u pojedinim jedinicama pa prema tome mogu biti birani samo oni koji uživaju povjerenje vodstva jedne od stranaka. Stranka koja je dobila većinu na izborima ima u pravilu osiguranu apsolutnu većinu u Domu komunata. Ona sastavlja vladu na čijem je čelu njezin politički vođa i u koju ulaze njeni rukovodioci. Na taj način birači, birajući zastupnike, daju ujedno i mandat određenoj političkoj stranci da do sljedećih izbora obavlja vlast i, još više, stvarno oni, a ne Dom komunata koji to formalno čini, biraju predsjednika vlade, tako da dvostranački sustav krije u sebi i elemente predsjedničke vlade. Budući da unutar stranaka postoji čvrsta disciplina za koju se pri odlučivanju u Domu komunata brinu i posebno određenim zastupnicima, tzv. whips, ustavna podređenost vlade Domu komunata stvarno nestaje. Vlada je ta koja stvara i ostvaruje politiku koju će Dom komunata uvijek potvrditi. Ona praktički ne može pasti u njemu, jer će zastupnici većinske stranke, bez obzira na svoja osobna uvjerenja, zbog stranačke discipline, koja je nužna jer bi stranka unutar koje bi došlo do rascjepa sigurno izgubila na idućim izborima, glasovati njoj u prilog. Sve to čini da je položaj izvršne vlasti, a unutar nje osobe predsjednika vlade koji ima zbiljski izborni legitimitet, kako to ističu mnogi suvremeni ustavno-pravni teoretičari i politolozi,⁵ daleko jači u odnosu na zakonodavnu vlast nego što je to slučaj s položajem i ovlastima predsjednika SAD i predsjednika Francuske Republike u predsjedničkom odnosno polupredsjedničkom sustavu. Unutar vlad u Velikoj Britaniji koncentrirana je gotovo ukupnost zbiljskih ovlasti i političkih moći, a pritom je u velikoj mjeri ta vlast personalizirana i personificirana u osobu predsjednika vlade odnosno šefa kabineta.

No, Dom komunata obavlja u određenoj mjeri politički nadzor nad radom vlad i njezina kabineta. Iako je taj nadzor primarno posredan, a ne neposredan, jer njegova moguća sankcija vremenski okrenuta budućim izborima, on ipak postoji. Dom komunata nije, naime, samo tijelo u kojem stranačka većina odijeva u pravnu ruhu odluke vlade, ustvari svog vodstva, već i mjesto gdje oporbena politička stranka, imajući svoju vladu u sjeni i svog vođu, nastoji iznositi što uvjerljivije argumente protiv vladine politike u cijelosti i protiv njezinih pojedinih zakonskih prijedloga svjesna da je ne može neposredno oboriti u Domu komunata, ali da može snažno utjecati na javno mnijenje kako bi eventualno na idućim izborima osvojila većinu došla na vlast.

Parlamentarizam dvostranačkog tipa u Velikoj Britaniji izražava po svojim učincima najviši stupanj poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. No, određena ravnoteža ipak postoji zbog mogućnosti političkog nadzora zakonodavne na izvršnom vlašću. Njezina je osobujnost da se Dom komunata, odnosno zakonodavna vlast, u njezinu provođenju javlja kao institucionalizirani oblik posredovanja poli-

⁴ Usp. S. E. Finer: *Comparative Government*, London 1970, str. 158—160 i D. Gjanković »Dvostranački sistem u Velikoj Britaniji«, *Politička misao*, br. 2/1965.

⁵ Usp. P. Lalumière i A. Démichel: *Les régimes parlementaires*, Paris 1966, str. 49—52; Y. Meny: *Politique comparée*, Paris 1991, str. 264—290.

tičke javnosti pa je ona stoga manje neposredno institucionalna, a više neposredno politička, jer je njezin osnovni mehanizam izborni proces.

Većinski se parlamentarizam u zbilji ustroja vlasti europskih demokracija očituje na dva načina: ili u tome da unatoč većem broju stranaka jedna od njih čitavo mandatno razdoblje (između izbora) u pravilu ima većinu u parlamentu (danas primjer u Španjolskoj), ili u postojanju relativno čvrstih stranačkih koalicija koje samo izuzetno padaju u parlamentu te ostaju na vlasti u pravilu do novih izbora (danas primjer u Saveznoj Republici Njemačkoj). Za razliku od dvostranačkog parlamentarizma, čiji su pojavni oblici, obilježja i učinci relativno jednostavni i lako uočljivi jer se institucionalno i politički otvoreno izražavaju, većinski parlamentarizam znatno je složeniji i nije jednoobrazan. Ta složenost i unutarnja različitost konkretnih sustava većinskog parlamentarizma izvire odatle što su u različitim europskim demokracijama s čistim parlamentarnim sustavom višestranački sustavi manje ili više različiti i s obzirom na broj političkih stranaka i s obzirom na njihovu političku snagu odnosno mogućnost da budu izraženije zastupljene u parlamentu. Osim toga, međustranački odnosi u povezivanju na izborima, a onda i formiranju koalicijskih vlada, različiti su u pojedinim državama tog tipa parlamentarizma.

No, unatoč svim različitostima, ipak se u europskim demokracijama u kojima je izražen većinski parlamentarizam (napose u Saveznoj Republici Njemačkoj, Austriji, svim skandinavskim državama osim donekle u Danskoj, Španjolskoj, Grčkoj) mogu uočiti dvije relativno čvrste tendencije. Prva je smanjenje broja političkih stranaka, a druga je njihova bipolarizacija, koja se izražava u povezivanju stranaka u dvije koalicije (na izborima i u parlamentu), uvjetno kazano lijeve i desnice. Obje zajedno one potiču i čine politički temelj većinskog parlamentarizma koji je to izraženiji što su u određenoj državi te tendencije više ostvarene.

Većinski parlamentarizam, čak i u državama kao što su Španjolska i Savezna Republika Njemačka, gdje je danas najpotpunije izražen, ne predstavlja takav poremećaj ravnoteže u korist izvršne vlasti kao parlamentarizam dvostranačkog tipa. U njemu uvijek postoji određeni stupanj ravnoteže koji se izražava i u mogućnosti da parlament neposredno nadzire izvršnu vlast. No modelski politički nadzor izvršne vlasti primarno je ipak posredno politički (na izborima), a funkcija parlamenta jest, kao i kod dvostranačkog parlamentarizma, pritom samo u posredovanju političke javnosti.

4. Uz dvostranački i većinski parlamentarizam polupredsjednički sustav je, po našem mišljenju,⁶ treći oblik suvremenog parlamentarizma odnosno parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. Za razliku od dva prethodno razmotrena oblika, kod polupredsjedničkog sustava ne radi se samo o promijenjenom odnosu zbiljskih političkih institucija i mehanizama ustrojstva vlasti, već je donekle izmijenjen i temeljni ustavni model parlamentarizma. Zašto unatoč tome smatramo

⁶ Ovaj stav dijele mnogi suvremeni politolozi i ustavnopravni teoretičari kao primjerice: P. Lalumière, A. Démichel, op. cit. str. 122—123, J. Massot: *Le président de la République*, Paris 1986, str. 172—181; M. Duverger: *Bréviaire de la cohabitation*, Paris 1986, str. 43.

da je polupredsjednički sustav jedan od oblika suvremenog parlamentarizma? Po-najprije stoga što ustavnopravna obilježja polupredsjedničkog sustava samo u malo-j mjeri odstupaju od obilježja čistog parlamentarnog sustava ne mijenjajući njegovu kakvoću. Osim toga, što je za politološku raščlambu i zaključke daleko važnije, polupredsjednički sustav se povijesno promatrano, i institucionalno i što se tiče njegovih političkih mehanizama, oblikovao unutar čistog parlamentarnog sustava i njegova zbilja, ovisno o stranačkom sustavu pojedine države gdje se primjenjuje, ima ista obilježja i učinke kao i zbilja suvremene primjene ustavnog modela čistog parlamentarnog sustava. Ove naše tvrdnje ukratko ćemo, koliko priroda članka dopušta, poduprijeti argumentima, no prije toga pokazat ćemo po čemu se polu-predsjednički sustav i institucionalno i zbiljski razlikuje od predsjedničkog sustava kakav se primjenjuje u SAD.

Temeljno je obilježje predsjedničkog sustava monizam izvršne vlasti. I ustavno-pravno i zbiljski jedini nositelj izvršne vlasti je predsjednik SAD. Predsjednik je ujedno državni poglavar i politički neodgovorni nositelj izvršne vlasti odnosno zbilj-ski predsjednik vlade, iako vlada u europskom smislu riječi formalno ne postoji, budući da su državni sekretari odnosno ministri, koje predsjednik imenuje i koji su mu odgovorni, ustavnopravno samo predsjednikovi savjetnici koji nemaju pravo odlučivanja. Osim toga, predsjednički sustav ravnotežu zakonodavne i izvršne vlasti postiže kroz njihovu načelno potpunu organizacijsku i funkcionalnu odvojenost. Budući da predsjednik nije odgovoran zakonodavnom tijelu, a vlada kao zasebno tijelo ne postoji, izvršna je vlast u cjelini posve neodgovorna, no zbog toga ne ra-spolaže, osim suspenzivnog veta prema zakonima, nikakvom mogućnošću djelovanja prema zakonodavnoj vlasti (ne postoji institucija raspuštanja zakonodavnog tijela). Nasuprot tome, polupredsjednički sustav obilježava dualizam izvršne vlasti, i to ne samo ustavnopravno već i zbiljsko politički. Predsjednik republike u polupredsjed-ničkom sustavu istovremeno je državni poglavar, ali i samostalni organ izvršne vlasti koji sam obavlja neke njezine funkcije (obrana, međunarodni odnosi, zaštita ustav-nog poretka). Sve ostale poslove izvršne vlasti koji nisu izričito ustavom stavljani u djelokrug predsjednika republike, obavlja vlada kao samostalni organ. Predsjednika vlade i vladu u cjelini imenuje predsjednik republike i ona mu je politički odgovor-na, no istovremeno ona je odgovorna i zakonodavnom tijelu. Preko političke od-govornosti vlade u polupredsjedničkom sustavu posredno je zakonodavnom tijelu, kako će biti pokazano, odgovoran i predsjednik republike. Točnije, čitav sustav može djelovati samo ako su tri ustavna čimbenika, zakonodavno tijelo, predsjednik republike i vlada, u međusobnoj ravnoteži kao i kod čistog parlamentarnog sustava.

Američki predsjednički sustav zbog navedenih obilježja može se djelotvorno pri-mijeniti samo u uvjetima kad političke stranke nisu utemeljene na oštrije suprotstav-ljenim političko-ideološkim razlikama, a niti tako djeluju, te ako se njihov rad ne odvija uz traženje čvrste discipline članova i organizacijskih jedinica. Dvostra-nački sustav u SAD ima upravo takva obilježja. U suprotnom, naime, budući da postoji gotovo potpuna i organizacijska i funkcionalna odvojenost izvršne i zako-nodavne vlasti (predsjednika i Kongresa), u slučaju da, što je često u SAD, za

predsjednika bude izabrana osoba kandidirana od stranke koja nema većinu u Kongresu, čitav sustav ustrojstva, pa i državne vlasti u cjelini, bio bi potpuno zakočen. To je i temeljni razlog što, zbog bitno drukčijih obilježja europskih političkih stranaka, čisti predsjednički sustav nikad nije bio primijenjen u europskim demokratskim ustavima i političkoj zbilji.

5. Od naprijed razmotrena četiri temeljna ustavnopravna obilježja čistog parlamentarnog sustava polupredsjednički sustav u potpunosti ima tri, a djelomice i četiri obilježja. I kod polupredsjedničkog, kao i kod čistog parlamentarnog sustava vlada proizlazi iz parlamentarne većine i odgovorna je parlamentu, a također na njen prijedlog, u slučaju kad joj parlament odnosno dom kome je odgovorna izgleda nepovjerenje, državni poglavar može raspustiti parlament odnosno dom. Osim toga, kao i kod čistog parlamentarnog sustava,⁷ državni poglavar politički je neodgovoran i u polupredsjedničkom sustavu. Jedina razlika jest što se tiče instituta supotpisa akata državnog poglavara od predsjednika vlade odnosno vlade. Dok kod čistog parlamentarnog sustava svaki akt državnog poglavara mora biti supotpisan, kod polupredsjedničkog sustava institut supotpisa je samo iznimka. Prema hrvatskom Ustavu predsjednik Vlade supotpisuje akt predsjednika Republike o raspuštanju Zastupničkog doma hrvatskog Sabora i akt kojim na prijedlog Vlade raspisuje referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike.⁸

Iz prethodne raščlambe slijedi zaključak da je modelski ustavnopravno unutar čistog parlamentarnog i polupredsjedničkog sustava odnos zakonodavne i izvršne vlasti istovrstan. Razlika je, međutim, u odnosima unutar izvršne vlasti, između predsjednika republike i vlade. Dok je, kako je već istaknuto, vlada, a unutar nje napose njezin predsjednik, u čistom parlamentarnom sustavu ne samo temeljni već funkcionalno i jedini organ izvršne vlasti, pa je ona stoga samo nominalno dualistička, a stvarno pravno monistička, u polupredsjedničkom sustavu oba tijela izvršne vlasti imaju i pravno i zbiljski ustavne ovlasti, a pritom su ovlasti predsjednika republike veće i odlučujuće, što ga čini i ustavno i politički moćnijim od vlade.

6. Povijesno gledano, temeljne institucije polupredsjedničkog sustava (zbiljski dualizam izvršne vlasti, dvostruka odgovornost vlade državnom poglavaru i parlamentu), kao i svrha koja se njegovom primjenom kroz osebujan položaj državnog poglavara želi postići postupno se oblikuju unutar političke i pravne doktrine parlamentarizma. Tako je B. Constant, francuski ustavnopravni i politički teoretičar, još 1814. godine⁹ oblikovao, unutar svog modela ustavne monarhije, svojevrsnu su-

⁷ Valja još jednom upozoriti na vrlo često prisutno mišljenje, ne samo u široj političkoj javnosti već i u mnogim, barem po pretenzijama, stručnim publicističkim radovima, da je u čistom parlamentarnom sustavu predsjednik republike politički odgovoran parlamentu. Ovo apsolutno netočno mišljenje, koje je vrlo često jedan od temeljnih argumenata za traženje promjena Ustava uvođenjem čistog parlamentarnog sustava, također je dio šire objašnjenog »skupštinskog sindroma« odnosno »skupštinske interpretacije« parlamentarnog sustava.

⁸ Uspr. čl. 87 i čl. 104 Ustava Republike Hrvatske.

⁹ U djelu: *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris 1814.

stavno izloženu ideju državnog poglavara kao demokratskog arbitra između zakonodavne i izvršne vlasti koji raspolaže samostalnim ustavnim izvršnim ovlastima, što je danas, mutatis mutandis, predsjednik republike u polupredsjedničkom sustavu.¹⁰ Constantova doktrina o državnom poglavaru kao neutralnom arbitru unutar sustava diobe vlasti i kao garantu općeg nacionalnog interesa u odnosu na posebne interese državnih vlasti i drugih političkih čimbenika bila je kasnije kao izvorni temelj razrađivana kroz doktrinu, ustavni model i zbilju orleanskog, wajmarskog i degolističkog parlamentarizma sve do suvremenog modela polupredsjedničkog sustava u Ustavu francuske Pete Republike iz 1958. godine. Svrha je uvijek bila, kako je izričito isticao još Constant,¹¹ da parlamentarni sustav, odnosno ustrojstvo vlasti u cjelini, bude što učinkovitije, a da se pritom ustavnopravno očuva ne samo poštovanje načela diobe vlasti već i predstavničkog sustava kroz koji narod posredno ostvaruje svoj suverenitet. Zbog toga je konstanta svih varijacija parlamentarizama ovog tipa uvijek prisutan zahtjev, odnosno ustavno rješenje, da vlada, a preko nje izvršna vlast u cjelini, odgovara parlamentu.

Orleanski parlamentarizam institucionalno bismo mogli odrediti kao polupredsjednički sustav u monarhijskom obliku vladavine,¹² jer je unutar njega vlada bila dvostruko odgovorna monarhu i parlamentu, a monarh je kao samostalni organ obavljao poslove izvršne vlasti vezane uz vojsku i međunarodne odnose.¹³ Ustavni model orleanskog parlamentarizma bio je, uz samo male preinake, primijenjen u okviru republikanskog oblika vladavine u Njemačkoj Wajmarskim ustavom iz 1919. godine. Budući da je predsjednik Reicha bio neposredno biran, a da mu je kancelar (predsjednik vlade) bio, uz odgovornost Reichstagu, odgovoran,¹⁴ ovaj sustav možemo smatrati ne samo pretečom već i prvim primjerom primjene polupredsjedničkog sustava. Pritom je zanimljivo s aspekta razmatranja i ocjenjivanja da li je polupredsjednički sustav jedna od varijanata parlamentarizma ili od parlamentariz-

¹⁰ Uspr. J. Touchard: *Histoire des idées politiques*, T. I, Paris 1959, str. 518. O B. Constantu i njegovoj političkoj i ustavnoj doktrini vidi pobliže u djelu P. Bastide: *Benjamin Constant et sa doctrine*, T. I i II, Paris 1966.

¹¹ »Ustavna monarhija«, pisao je on, »ima tu veliku prednost što stvara neutralnu vlast u osobi kralja... Istinski kraljev interes nije nikako da jedna vlast ukloni drugu, već da se sve međusobno potpomažu i djeluju zajedno. Stoga on mora biti arbitar između njih, vodeći stalno brigu da se u ukupnosti njihova djelovanja poštuje vječni interes Nacije.« — *op. cit.* str. 3.

¹² Orleanski parlamentarizam je tako nazvan jer se najpotpunije mogao odrediti u Francuskoj od 1830. do 1848. godine za vrijeme vladavine Louisa Philippea iz orleanske pobočne grane burbonske dinastije. No orleanski parlamentarizam kroz kraće ili duže razdoblje primjenjivao se i u drugim državama, kao primjerice u Italiji te skandinavskim državama, u 2. polovici 19. stoljeća. Svojevrni orleanski parlamentarizam primjenjivao se u Hrvatskoj od 1848. godine, kad je ban Josip Jelačić imenovao Bansko vijeće, prvu hrvatsku vladu u modernom smislu riječi, pa sve do 1918. godine.

¹³ Uspr. P. Lalumière, A. Démichel, *op. cit.*, str. 55.

¹⁴ Uspr. H. Heneman: *The Growth of Executive Power in Germany*, Minneapolis 1934, str. 164—190 te R. G. Neumann: *European and comparative Government*, New York 1955, str. 370—373.

ma bitno različit sustav ustrojstva vlasti da je ovaj sustav bez iznimke u ustavno-pravnoj i političkoj doktrini određivan, a i danas se to čini, kao parlamentarizam, najčešće, da bi se istakla njegova osebujnost, s nazivom wajmarski parlamentarizam.

De Gaulleova politička i institucionalnopravna kritika zbilje francuskog parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti Treće i Četvrte Republike, kao i njegovo shvaćanje potrebe i obilježja preobrazbe takvog parlamentarizma, bili su ne samo na crti prethodno ukratko naznačenih shvaćanja i ustavne zbilje orleanskog i wajmarskog parlamentarizma već su uvijek i vrijednosno i institucionalno ostajali u okviru ustavnog modela parlamentarnog sustava. On je to izričito istaknuo u svom čuvenom govoru u Bayeuxu 16. lipnja 1946. godine, kad je izložio cjelovit model ustrojstva vlasti koji je kasnije oblikovan u Ustavu iz 1958. godine.¹⁵ Slično kao i B. Constant, De Gaulle je počao od koncepcije državnog poglavara kao predstavnika državnog kontinuiteta koji: »mora raspolagati svim onim pravima odlučivanja koja mu omogućuju da bude nacionalni arbitar. On mora osigurati, izvan i iznad igre političkih stranaka, redovno obavljanje funkcija svih državnih vlasti kao i, unatoč svim političkim različitostima, temeljne vječne interese.«¹⁶ Da bi mogao ispuniti tu temeljnu funkciju, kao i da bi »u slučaju kad pogibelj zaprijeti državi, mogao učinkovito osigurati nacionalnu nezavisnost, teritorijalnu cjelovitost i državnu opstojnost«,¹⁷ predsjednik republike mora biti iznad vlade koja je rezultat odnosa stranaka u parlamentu. Predsjednik republike mora imati pravo imenovanja predsjednika vlade i ministara, kao i pravo da ih razriješi. Osim toga, predsjednik republike mora imati pravo da saziva sjednice vlade te da im predsjedava, kao i da donosi uredbе. No vlada ostaje odgovorna parlamentu, i ta temeljna činjenica dovoljna je za očuvanje biti parlamentarizma, ali ne anarhičnog, već racionalnog, učinkovitog parlamentarizma.¹⁸

7. Na zbiljsko političkom planu temeljni čimbenik zbog kojeg se polupredsjednički sustav može smatrati jednim od oblika suvremenog parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti jest, kako je već u drugom kontekstu spomenuto, preko vlade posredna zbiljska odgovornost predsjednika republike prema parlamentu. Da bi, naime, predsjednik republike u polupredsjedničkom sustavu mogao doista biti samostalan, vladi nadređen, politički od nje moćniji, organ izvršne vlasti, nije dovoljno da ima neposrednim izborom od naroda izvorni legitimitet i da bude kao i parlament predstavnik narodnog suvereniteta.¹⁹ Uz sve to neophodno je postojanje trostrukog političkog konsenzusa, prvo konsenzusa između vlade i

¹⁵ Vidi o tome opširnije J.-L. Debré: *Les idées constitutionnelles du général De Gaulle*, Paris 1974, str. 105-116.

¹⁶ J.-L. Debré, *op. cit.*, str. 107.

¹⁷ J.-L. Debré, *op. cit.*, str. 108.

¹⁸ Uspr. L. Hamon: *De Gaulle dans la République*, Paris 1958, str. 357.

¹⁹ Prema čl. 3. Ustava francuske Pete Republike iz 1958. godine kao i prema st. 1 čl. 1 Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine neposredno izabrani predsjednik republike predstavnik je narodnog suvereniteta. Navedene odredbe određuju, naime, da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika, a predstavnici su oni koje narod neposredno bira, što znači ne samo zastupnici u parlamentu već i predsjednik republike.

većine u parlamentu, drugo konsenzusa između predsjednika republike i vlade, jer je vlada odgovorna i predsjedniku republike i parlamentu. No da se ta dva konsenzusa ne bi međusobno potirala, neophodno je da postoji i treći konsenzus između predsjednika i većine u parlamentu odnosno domu parlamenta kojem je vlada odgovorna. Ako nestane taj treći konsenzus, ako predsjednik republike nema podršku stranke ili stranaka koje imaju većinu u parlamentu, tada se polupredsjednički sustav zbiljski mora preobraziti u čisti parlamentarni sustav. To se zbilo u Francuskoj, gdje je trostruki konsenzus stalno postojao od 1958. do ožujka 1986. godine, kad je na izborima za Nacionalnu skupštinu pobijedila koalicija desnice. Tada je predsjednik Mitterrand, koji je izabran za predsjednika Republike 1981. godine sa sedmogodišnjim mandatom kao kandidat ljevice, povjerio, u skladu s Ustavom, mandat za formiranje vlade vodi desne koalicije J. Chiracu. Mitterrand se kao predsjednik Republike u takvoj situaciji nužno samograničio na svoje funkcije klasičnog državnog poglavara čistog parlamentarnog tipa, a obavljanje izvršne vlasti prepustio je vladi. Tim političkim promjenama zbiljski je u Francuskoj oblikovan parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti većinskog tipa koji je bio vrlo blizak većinskom parlamentarizmu u Saveznoj Republici Njemačkoj, ali ne i istovrstan, jer se ipak radilo o osebujnom položaju predsjednika Republike. Ponovnim izborom Mitterranda za predsjednika Republike i pobjedom socijalista na prijevremenim izborima u svibnju 1988. godine opet je, nakon prekida od dvije godine, uspostavljen trostruki konsenzus i ustavna zbilja odnosno supremacija predsjednika Republike iz razdoblja 1958—1986.²⁰

Prethodno razmatranje nedvojbeno ukazuje na zaključak da, što se tiče političke zbilje, stupanj koncentracije ovlasti i političke moći unutar izvršne vlasti ovisi, bez obzira na ustavni model i konkretne institute čistog parlamentarnog ili polupredsjedničkog sustava, primarno o stranačkom sustavu. Ako unutar parlamenta jedna stranka raspolaže većinom (u pravilu u dvostranačkom parlamentarizmu) ili ako između izbornih razdoblja u parlamentu postoji čvrsta koalicija (većinski parlamentarizam) pa vlada zbiljski ne može pasti u parlamentu kao što se stvarno u njemu i ne bira, već se bira i pada na izborima, nužno mora doći do poremećaja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti, a u korist izvršne. Takva situacija je gotovo pravilo u suvremenim demokracijama, a i u onima u kojima većinski parlamentarizam još nije u cjelini prevladao (primjerice u Italiji i Danskoj) tendencijski se

²⁰ Ovo razdoblje, koje je u francuskoj političkoj i ustavnopravnoj publicistici nazivano koabitacijom (cohabitation) odnosno sustanarstvom, predmet je mnogih politoloških studija koje sve, bilo izričito bilo posredno, zaključno ukazuju na činjenicu da je u to vrijeme francuski sustav ustrojstva vlasti zbiljski funkcionirao kao čisti odnosno klasični parlamentarni sustav. To pokazuje ne samo veliku elastičnost i adaptabilnost temeljnog ustavnog modela i povijesnu stabilnost osnovne ideje parlamentarizma, kao i da isti ustavni instituti daju vrlo različite učinke u promijenjenim uvjetima djelovanja i odnosa političkih čimbenika i subjekata koji ih ostvaruju u političkom procesu, već i veliku konvergentnost političkih procesa i instituta ustrojstva vlasti u suvremenim demokracijama. — Uspr. primjerice M. Duverger: *La cohabitation des Français*, Paris 1987; J. Massot: *L'arbitre et le capitain*, Paris 1987. te C. A. Colliard: *Les pouvoirs du président de la République en cas de coexistence institutionnelle*, *Revue du droit public*, br. 6/1989, str. 1566—1605.

sigurno razvija u tom pravcu. Temeljni je uzrok tome što zakonodavno tijelo (parlament) u suvremenim uvjetima, bez obzira na obilježja političkog sustava i ustavnog modela ustrojstva vlasti, ne može nikako zbog tehnologije procesa donošenja općih pravnih akata i političkih odluka biti radno tijelo koje primarno odlučuje. Zbiljski se funkcija parlamenta nužno svodi samo na politički nadzor i pravno ograničavanje djelovanja tijela izvršne vlasti.

Prema tome, zbiljski je jedina razlika između čistog parlamentarnog sustava koji funkcionira kao dvostranački ili većinski parlamentarizam i polupredsjedničkog sustava u kojem postoji opisani trostruki konsenzus samo u tome što unutar čistog parlamentarnog sustava najviše zbiljskih ovlasti i političke moći ima vlada, a unutar vlade njezin predsjednik, dok unutar polupredsjedničkog sustava i jedno i drugo ima predsjednik republike.

Kad je riječ o odnosu između čistog parlamentarnog sustava višestranačkog tipa, gdje ne postoji stabilna stranačka koalicija koja dovodi do većinskog parlamentarizma, odnosno parlamentarizma zbiljski poremećene ravnoteže u korist parlamenta, i polupredsjedničkog sustava, gdje ne postoji trostruki konsenzus, a ni stabilna stranačka većina u parlamentu, opet ne postoje gotovo nikakve zbiljske razlike. To najbolje potvrđuje zbilja ustrojstva vlasti suvremene Slovenije i Poljske, gdje parlamentarna situacija približno odgovara onoj u Francuskoj Trećoj i Četvrtoj Republici. U ove dvije države, pritom, u Sloveniji djelomice (neposredni izbor predsjednika Republike), a u Poljskoj gotovo u potpunosti, postoje institucionalna obilježja polupredsjedničkog sustava, a unatoč tome cjelovit sustav ustrojstva vlasti u njima funkcionira kao parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti (parlamenta).

Hrvatski polupredsjednički sustav, koji je po svojim ustavnopravnim obilježjima vrlo blizak, ali ne i posve jednak suvremenom francuskom ustavnom modelu ustrojstva vlasti,²¹ od donošenja hrvatskog Ustava, 22. prosinca 1990. godine, primjenjuje se u uvjetima političke zbilje postojanja opisanog trostrukog konsenzusa. Stoga on u potpunosti, po našem mišljenju, ostvaruje, u svima nam poznatim hrvatskim unutarnjim uvjetima i opasnostima vanjskog okruženja, svrhovitu ravnotežu između nužne učinkovitosti sustava koncentracijom vlasti i demokratičnosti.

²¹ Tako je, primjerice, kako je pokazano, predsjednik Republike Hrvatske u većoj mjeri ograničen u pravu raspuštanja parlamenta nego predsjednik francuske Republike. Također su u hrvatskom Ustavu sužena u odnosu na francusko rješenje prava predsjednika Republike u raspisivanju referendumu, kao i njegove uredbodavne nadležnosti te mogućnost miješanja u rad Vlade. Kad je riječ o usporedbi zbilje hrvatskog i francuskog polupredsjedničkog sustava, mišljenja smo da je današnji hrvatski polupredsjednički sustav najbliži francuskoj zbilji čistog degolističkog parlamentarizma kakav je postojao u razdoblju od 1962. do 1969. godine.

Smiljko Sokol

THE SEMIPRESIDENTIAL SYSTEM AND PARLIAMENTARISM

Summary

The author believes that the Croatian constitutional model (as a basic feature and a group of institutes which define the relationship between the legislative and the executive power through the constitutional law) happens to be only an institutional variant of parliamentarism which — in all contemporary democracies — in practice finds expression in the form of parliamentarism with its balance tilted in favour of the executive power. According to the author, the reality of the Croatian semipresidential system is in no way essentially different from the reality of the relationship between the legislative and the executive power not only in the French Fifth Republic but also in other developed European democracies. The President of the Republic of Croatia has in fact legal authority or political power in no way larger of those of the President of the French Republic, the German Chancellor, or in particular the British Prime Minister. The author tries to explain and to prove these two theses through a comparative examination of the features of the constitutions in terms of constitutional law, the history of their development, and the contemporary reality of both the full parliamentary and the semipresidential systems.