
Načelo diobe vlasti

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.33:321.015

Načelo diobe ili ograničenja vlasti

SMILJKO SOKOL

Pravni fakultet u Zagrebu

Sažetak

Polazna je teza autora da načelo diobe vlasti izvorno, a također kad je riječ o njegovoj interpretaciji unutar ustavnopravne političke doktrine, te napose što se tiče ustavnog prihvaćanja i razrade, da ne govorimo o ustavnopolitičkoj zbilji, nikad u protekla dva stoljeća njegove primjene, nije bilo drugo do sinonim za zahtjev za djelotvornim institucionalnim ograničenjem državne vlasti kroz ustroj njezinih organa. Autor ovu temu nastoji obrazložiti i dokazati razmatranjem Montesquienovih shvaćanja diobe vlasti, različitih interpretacija načela u ustavnopravnoj znanosti (de Malberg, Jelinek, Kelsen) te ocjenom elemenata organizacijske i funkcionalne diobe vlasti u francuskim, britanskim američkim ustavnim modelima i ustavnopolitičkoj zbilji.

1. Uvodna napomena

Načelo diobe vlasti jedno je od temeljnih načela Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine. Ustavnu odredbu prema kojoj: »U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu« (čl. 4 Ustava) sadrže danas u raznim varijacijama svi demokratski ustavi u svijetu.

Iako se ustavna odredba o diobi vlasti na prvi pogled čini vrlo jasnom i samorazumljivom u ustavnoj razradi, kroz prihvaćanje različitih sustava ustrojstva vlasti (predsjedničkog, polupredsjedničkog, parlamentarnog), a napose u ustavnopolitičkoj zbilji i u ustavnopravnoj i politološkoj znanosti, ona se prihvaća i tumači na različite načine. U nas se načelo diobe vlasti, kao što je to uostalom slučaj i kad je riječ o mnogim drugim načelima i institucijama koje je Ustav Republike Hrvatske prvi put u hrvatskoj ustavnoj i političkoj povijesti preuzeo i razradio po uzoru na ustave razvijenih demokratskih država, najčešće shvaća vrlo pojednostavljeno, gotovo kao mehanička organizacijska i funkcionalna podjela državne vlasti na tri posve odvojena dijela. Iz takvog shvaćanja proizlazi, po našem mišljenju, posve

neutemeljena kritika ustavnog modela i zbilje suvremenog hrvatskog polupredsjedničkog sustava utemeljena na tvrdnji da je on suprotan načelu diobe vlasti.

Naša je teza da načelo diobe vlasti izvorno, a također i kad je riječ o njegovoj interpretaciji unutar ustavnopravne i političke doktrine, te napose što se tiče ustavnog prihvaćanja i razrade, da ne govorimo o ustavnopolitičkoj zbilji, nikad u protekla dva stoljeća njegove primjene, nije bilo drugo do sinonim za zahtjev djelotvornim institucionalnim ograničenjem državne vlasti kroz ustroj njezinih organa. Ovu tezu nastojat ćemo obrazložiti i dokazati razmatranjem temeljnih obilježja Montesquieuova shvaćanja diobe vlasti, raščlambom različitih interpretacija ovog načela u poredbenoj ustavnopravnoj, a dijelom i politološkoj, znanosti te ocjenom elemenata organizacijske i funkcionalne diobe u različitim ustavnim modelima i ustavnopolitičkoj zbilji koji se temelje na načelu diobe vlasti.

2. Temeljna obilježja Montesquieuova shvaćanja načela diobe vlasti

Oblikujući načelo diobe vlasti, Montesquieu polazi od političke slobode građanina pojedinca. Nakon što je razmotrio različita shvaćanja slobode¹ i zaključio da se politička sloboda ne sastoji u tome da svatko čini što želi, Montesquieu iznosi što on njome podrazumijeva: »U državama, odnosno u društvu«, smatra on, »gdje postoje zakoni, sloboda se ne može sastojati u mogućnosti da se čini sve ono što se želi... Sloboda je pravo činiti sve što zakoni dopuštaju; ako bi, naime, i jedan građanin mogao činiti ono što oni zabranjuju, ne bi bilo više slobode ni za koga jer bi si i drugi prisvojili istu vlast.«² Prema tome, političku slobodu Montesquieu izjednačuje s osobnom i pravnom sigurnošću i potpunim poštovanjem načela zakonitosti i pravne države. U tom smislu na drugome mjestu on je ovako određuje: »Politička sloboda jednog građanina sastoji se u onoj mirnoći duha koja potječe iz spoznaje svakoga o svojoj sigurnosti. A da bi se ona posjedovala, neophodno je da organizacija društva bude takva da se njome osigura građanima da se ne moraju bojati drugih građana.«³ Polazeći s tog stajališta, on zaključuje da politička sloboda može postojati samo pod umjerenim oblicima vladavine, ako se u njima ne zloupotrebljava vlast.

Odredivši pojam političke slobode i političku sredinu u kojoj se ona može razvijati, Montesquieu raščlanjuje razloge i mogućnosti zloupotrebe vlasti. On piše: »Ali vječno je iskustvo da je svaki čovjek koji ima vlast sklon da je zloupotrijebi. U tome ide sve dok može. Tko bi to rekao: i sama vrlina mora imati

¹ »Ne postoji riječ koja ima toliko različitih značenja kao sloboda. Jedni je smatraju mogućnošću da sruše onoga kome su dali tiransku vlast, drugi pravo da izaberu one kojima se moraju pokoravati...

Na kraju, budući da se u demokracijama čini da narod može raditi što god želi, miješa se vlast naroda sa slobodom naroda.« »De l' esprit des lois«, livre XI, ch. II, *Oeuvres complètes*, t. 2, Paris, 1951, 394.

² *Op. cit.*, livre XI, ch. III.

³ *Op. cit.*, livre XI, ch. VI.

granice«. ⁴ Ovo Montesquieuovo zapažanje neprestano se potvrđuje u političkoj povijesti i stoga on iz te spoznaje zaključuje slijedeće: »da se vlast ne bi mogla zloupotrebjavati, neophodno je da vlast poretkom stvari ograničuje vlast«. ⁵

Odredivši tako — potrebom očuvanja političke slobode pojedinca, s jedne strane, i prirodnom težnjom svih ljudi koji obavljaju poslove vlasti da je zloupotrijebe, s druge strane — nužnost da jedna vlast zaustavlja odnosno ograničuje drugu, Montesquieu kao oblik njezina ozbiljenja razviju svoju, danas najčešće pogrešno shvaćenu, teoriju o diobi vlasti. On to čini rasčlanjujući ono što je smatrao postojećim engleskim ustavnim modelom, jer je jedino njega držao neposrednim ostvarenjem ustava političke slobode. ⁶

Valja istaknuti da zbiljski engleski ustavni model čak i početkom 18. stoljeća nije odgovarao onome kakvim ga je smatrao i analizirao Montesquieu. Kralj, najviši organ izvršne vlasti, bio je ujedno i zakonodavni organ, a njegovi ministri su se već morali oslanjati na parlamentarnu većinu. Tako već u njegovo vrijeme engleski ustavni život karakterizira postojanje osnovnog elementa parlamentarne vlade. To nije doduše parlamentarizam 19. stoljeća jer korupcija transformira infrastrukturu tog još nedovoljno oblikovanog ustavnog sustava, unutar kojeg se na vlasti smjenjuju dvije, još ne političke stranke, već samo grupacije — whig i tory — ali u njemu već nema mnogo od diobe vlasti u Montesquieuovu smislu. ⁷

Istaknuvši da u svakoj državi postoje tri vlasti: zakonodavna, izvršna i sudska, ⁸ Montesquieu ukratko opisuje sadržaj svake od njih. Pritom je iznenađujuće siromašno opisao sadržaj državnih funkcija, koje dijeli između pojedinih vlasti. ⁹ On ne poznaje druge državne funkcije osim donošenja i mijenjanja zakona, odlučivanja o ratu i miru, kažnjavanja zločina i rješavanja sporova između pojedinaca. Njegova

⁴ *Op. cit.*, livre XI, ch. IV.

⁵ *Op. cit.*, livre XI, ch. IV.

⁶ »Postoji u svijetu, također, jedan narod« (misli na engleski, prim. a.) »kojem je politička sloboda neposredni cilj ustava. Ispitat ćemo načela na kojima se osniva. Ako su valjana, sloboda će se u njima pokazati kao u ogledalu.« *Op. cit.*, livre XI, ch. V

⁷ Evo kako je Scignobos, tipičnom francuskom zajedljivošću, opisao taj raskorak između Montesquieuova zamišljenog i zbiljskog engleskog ustavnog modela: »Ministri su prestali biti samo povjerenici kralja i postali šefovi većine u Parlamentu. Kabinet (vlada), raspolažući u ime kralja ukupnošću izvršne vlasti, postao je tako stalna parlamentarna komisija izabrana od većine u Parlamentu. Stoga su se, Montesquieuovim jezikom rečeno, sve vlasti našle u rukama Parlamenta, a svi akti koji čine vrhovnu vlast donosili su se u stalnoj suradnji Kabineta i domova. Između engleske stvarnosti i Montesquieuova opisa te stvarnosti postoji samo jedna zajednička točka, to je broj tri.« »La séparation des pouvoirs« — u: *Etudes de politique et d'histoire*, Paris, 1934, 185.

⁸ »U svakoj državi postoje tri vlasti: zakonodavna vlast, izvršna vlast međunarodnog prava i izvršna vlast, koja se odnosi na građanska prava...Ovu posljednju zvat ćemo sudskom, a drugu jednostavno izvršnom vlašću.« *Op. cit.*, livre XI, ch. VI.

⁹ »Prva služi vladaru ili magistratu da donose zakone na određeno vrijeme ili zavijek i mijenjaju ili ukidaju one koji su već stvoreni. Druga služi sklapanju mira i objavljivanju rata, primanju i odašiljanju ambasadora, osiguranju države i sprečavanju napada. Pomoću treće kažnjavaju se zločini ili rješavaju sporovi između pojedinaca.« *Op. cit.*, livre XI, ch. VI.

izvršna vlast odnosi se samo na nastupanje države prema van i pritom je izjednačuje s Lockeovom federativnom vlašću, te iz područja svog proučavanja potpuno isključuje, već u njegovo vrijeme razvijene, unutarnje funkcije izvršne vlasti, koje je Locke, iako ih nije šire razmatrao, barem opisao, kao i druga značajna pitanja nadležnosti državne vlasti kao što su imenovanje državnih funkcionara, nadzor nad njihovim aktima i odlučivanje o državnim prihodima i rashodima. Tu činjenicu, koja je izbjegla iz vida mnogim analitičarima njegove teorije o diobi vlasti, valja imati na umu kad se raščlanjuje njegov opis odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti.

Pošto je odredio vlasti u državi i funkcije koje obavlja svaka od njih, Montesquieu, polazeći od zaštite političke slobode pojedinca, a imajući napose u vidu ograničenje apsolutne monarhije njegova vremena u Francuskoj, traži njihovu diobu. Kada jedna osoba ili tijelo obavlja poslove zakonodavne i izvršne vlasti, po njegovu mišljenju, nema slobode. Isti je slučaj ako sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne, a »sve je izgubljeno ako isti čovjek ili isto tijelo glavara, plemića ili naroda vrši sve tri vlasti«. ¹⁰ Stoga on smatra da zakonodavnu vlast treba obavljati predstavničko tijelo, izvršnu kralj, a sudsku, za koju kaže da je »u neku ruku bez posebnog značenja«, ne stalni senat, već osobe neposredno iz naroda izabrane na određeno vrijeme i na način kako je zakon propisao. ¹¹ Raspravljajući o zakonodavnoj vlasti, Montesquieu, iako načelno smatra da bi je trebao obavljati narod neposredno, ali je to, po njegovu mišljenju »stvarno u velikim državama nemoguće, a u malim nesvrshodno«, ¹² razvija svoju teoriju o predstavničkoj demokraciji kao jedinom obliku obavljanja zakonodavne funkcije koji osigurava njeno djelovanje u korist političke slobode pojedinca. ¹³

Nositelj izvršne vlasti, smatra on, mora biti monarh, koji raspolaže i pravom zakonodavne sankcije pa je tako dijelom i zakonodavni organ, što znatno mijenja njegovu početnu koncepciju podjele vlasti. Evo kako to Montesquieu obrazlaže: »Ako izvršna vlast nema pravo da zaustavlja zakonodavne odluke, ova će postati despotska; budući da će moći ugrabiti svaku vlast koja se može zamisliti, ona će uništiti sve ostale vlasti. Ali nije potrebno da zakonodavna vlast ima isto pravo

¹⁰ *Op.cit.*, livre XI, ch. VI.

¹¹ *Op.cit.*, livre XI, ch. VI.

¹² *Op.cit.*, livre XI, ch. VI.

¹³ »Kako bi u slobodnoj državi svatko, tko se smatra duševno sposobnim, trebao vladati sam sobom, to bi narod morao u svojoj cjelini posjedovati zakonodavnu vlast, ali kako je to u velikim državama nemoguće, a u malim je spojeno s mnogim nedostacima, to je potrebno da narod djeluje preko svojih predstavnika u svemu što sam ne može činiti« *Op.cit.*, livre XI, ch. VI. Osim toga u njegovu eseu »O duhu zakona« ima još niz sličnih stavova. Tako, npr. u livre II, ch. II. on piše: »Narod je izvanredno sposoban da izabere one kojima će povjeriti svoj autoritet...Ali da li bi on znao odlučivati o državnim poslovima, spoznati prilike, trenutke, okoristiti se njima? Ne: ne bi znao...Potrebno je da se državni poslovi obavljaju u određenom kretanju koje nije ni suviše sporo ni previše hitro. Ali u naroda je uvijek ili previše ili premalo akcije. Kadikad sa stotine tisuća ruku on ruši sve, a nekad, opet, sa stotine tisuća nogu ne kreće se brže od insekata.«

prema izvršnoj, jer izvršenje ima već svoje prirodne granice, a osim toga izvršna vlast odnosi se uvijek na trenutne stvari.«¹⁴

Iako je, dakle, odbacivao mogućnost da zakonodavna vlast zaustavlja odluke izvršne vlasti, on joj je ipak priznao pravo da može »ispitivati na koji se način izvršavaju zakoni koje je donijela.«¹⁵ Nije, međutim, jasno na koji način bi zakonodavna vlast mogla vršiti to svoje pravo nadzora nad primjenom zakona ako ne posjeduje nikakve sankcije prema aktima i postupcima izvršne vlasti. Ovdje je Montesquieu posve površan, po našem mišljenju namjerno, jer koliko god njegova teorija o diobi vlasti bila uperena protiv apsolutne monarhije u Francuskoj njegova vremena, on je ipak previše opterećen tradicionalnim aristokratskim vrijednostima da bi mogao potpuno ograničiti vlast monarha. Stoga on uopće ne ulazi u sadržaj ispitivanja načina primjene zakona, već samo kaže: »Ali kakvo god da je ovo ispitivanje, zakonodavno tijelo ne smije uopće imati vlast da sudi osobi, a prema tome ni ponašanju onoga koji je izvršava.«

Iz istog se može zaključiti da je cjelovita Montesquieuova teorija o diobi vlasti daleko od organizacijski i funkcionalno oštre diobe triju vlasti. Montesquieu, dođuše, ne smatra državnu vlast jedinstvenom, on je također daleko od toga da je između triju vlasti zakonodavna najviša, štoviše, kako je pokazano, on najšire nadležnosti daje monarhu kao nositelju izvršne vlasti, jer za njega narod nije nositelj najviše izvorne vlasti, pa ni društveni ugovor ni narodna suverenost nisu u središtu njegova znanstvena interesa (ako već spominje suverenost i opću volju, tada je izjednačuje s državom). Njegova dioba više je suradnja, međusobna isprepletenost i stvarno zajedništvo triju funkcija koje imaju i moraju imati različite nositelje (taj organizacijski moment jedini je stvarni element diobe), no oštro lučenje i međusobna nezavisnost triju vlasti.

Kroz međusobnu suradnju i nadzor jedna vlast treba sprečavati drugu da ne postane arbitrarna i despotska, da ne bude zloupotrijebljena od onih koji je vrše nauštrb političke slobode građana. A Montesquieuovo shvaćanje pojma zloupotrebe vlasti ne sastoji se samo u prekoračenju ovlasti njenih nositelja u ustavnopravnom smislu i kršenju njenih zakonskih granica, već i u političkoj zloupotrebi odnosno jednostranom obavljanju vlasti u korist samo jednog društvenog sloja ili pojedinca u državi. Ne zloupotrijebiti vlast znači za njega provoditi politiku koja vodi računa o različitosi interesa i prava koja postoje unutar društva. Tako balansiranjem teže i protuteže koje uvjetuje umjeren, za sve zadovoljavajući, politički sustav, Montesquieu uvodi u političku ideologiju i ustavnu terminologiju kao *conditio sine qua non* svakog demokratskog poretka, ravnotežu i harmoniju vlasti koje se i unutar sebe (npr. zakonodavna vlast međusobnim ograničavanjem dvaju domova) i međusobno ograničuju.«¹⁶ Valja,

¹⁴ *Op. cit.*, livre XI, ch. VI.

¹⁵ *Op. cit.*, livre XI, ch. VI.

¹⁶ Evo kako sam Montesquieu sažimlje svoju teoriju: »Evo dakle temelja ustavne vladavine o kojoj govorimo. Zakonodavno tijelo je sastavljeno od dva dijela. Jedan će kočiti drugi uzajamnom mogućnošću sprečavanja donošenja odluka. Oba će biti vezana izvršnom vlašću, koja će sama biti vezana zakonodavnom. tako bi tri vlasti mogle doći u stanje mirovanja ili neaktivnosti, ali kako su one stalnim promjenama okolnosti prisiljene djelovati, to će morati djelovati zajedno (elles seront forcées d'aller de concert)«. *Op. cit.*, livre XI, ch. XI.

prema tome zaključiti da izvorno načelo diobe vlasti nastaje kao Montesquieuov zahtjev i sustav institucija ograničenja vlasti.

3. Klasična ustavnopravna znanost i načelo diobe vlasti

Francuska je ustavnopravna doktrina sve do potkraj 19. stoljeća uglavnom interpretirala Montesquieuovu teoriju o trodiobi vlasti u oštrom njenom vidu kao stvarnu diobu državne vlasti na tri različita nositelja. Razloge valja tražiti u čestim promjenama političkih režima u Francuskoj toga doba, među kojima su postojale znatne razlike u organizaciji međusobnih odnosa zakonodavnih i izvršnih organa. Stoga su između krajnosti ustavne zbilje i raznih političkih doktrina, u rasponu od apsolutne vlasti monarha do koncentracije sve vlasti u skupštini, kao pokušaj traženja stabilnosti i političko-demokratskim liberalnim težnjama primjerenog političkog sustava, isticane i razvijene teorije o diobi vlasti.

Kasnije, međutim, nakon što se učvrstio politički i ustavni sustav Treće Republike u političkoj i ustavnopravnoj francuskoj doktrini, Montesquieuova teorija se, nakon što je načelno prihvaćena, interpretira ili kao blaga, gipka, dioba funkcija između različitih organa koji ih obavljaju, ili se načelno zabacuje i zamjenjuje teorijama o podjeli funkcija, harmoniji, kolaboraciji, ili pak gradaciji unutar jedinstvene vlasti. Pritom valja istaknuti da između autora koji načelno prihvaćaju i brane teoriju o diobi vlasti, kao što su, npr. A. Esmein¹⁷ i E. Artur,¹⁸ i onih koji je načelno ne prihvaćaju polemizirajući s njima, kao što su, npr., L. Duguit¹⁹ i Carré de Malberg,²⁰ ne postoje bitne razlike u shvaćanju odnosa između zakonodavnih i izvršnih organa. To je i razumljivo jer su i jedni i drugi temeljili svoje koncepcije na francuskoj ustavnoj zbilji početkom Treće Republike. Razlike, koje su rezultirale često i oštrim znanstvenim polemikama, bile su u osnovi uzrokovane terminološkim nesporazumima i različitim oblikovanjem i argumentiranjem istih ili posve sličnih stavova. Prvi su, poštujući Montesquieuov znanstveni autoritet i ustavotvornu misao velike francuske građanske revolucije, terminološki prihvaćali teoriju o diobi vlasti kao »sveto« načelo političke demokracije, ali su je shvaćali kao podjelu funkcija²¹ i suradnju među organima koji ih obavljaju, dok su je drugi, shvaćajući je kao pokušaj da se stvarno jedinstvena državna vlast podijeli na tri različita međusobno nezavisna nositelja, zabacivali, ali su istovremeno priznavali podjelu funkcija te postojanje različitih

¹⁷ Vidi: *Eléments de droit constitutionnel*, t. 1, Paris, 1927, 493—507.

¹⁸ Vidi: »Séparation des pouvoirs et des fonctions« — u: *Revue du droit public*, Paris, 1900, 217.

¹⁹ Vidi: *Traité de droit constitutionnel*, t. 2, 660-691, Paris, 1922.

²⁰ Vidi: *Contributions à la théorie générale de l'Etat*, t. 2, 109-160, Paris, 1922.

²¹ Tako, npr., E. Artur izričito kaže: »Uostalom, u čemu se može sastojati podjela vlasti ako ne u diobi funkcija«. *Op. cit.*, 217.

organa koji ih obavljaju, među kojima uz određen stupanj odvojenosti postoji međusobna suradnja i mogućnost djelovanja jednih na druge.²²

Za naše razmatranje napose je zanimljivo shvaćanje odnosa između zakonodavnih i izvršnih organa Carréa de Malberga, kao i njegova kritika teorije o diobi vlasti. Njegovo temeljno shvaćanje, iz koga izvire i koncepcija koju ćemo pobliže razmotriti jest — naslanjajući se u velikoj mjeri na klasičnu njemačku ustavnopravnu doktrinu, a napose Jellineka — da je suverena vlast, iako proizlazi iz naroda kao apstraktnog kolektivnog i nedjeljivog bića, personificirana u državi koja je stoga u svojoj cjelini pravni subjekt vlasti koja nosi njeno ime. Iz takvog, posve pravnog, shvaćanja jedinstva države kao bića za sebe morala je slijediti kritika svake teorije koja ga je željela cijepati.

Pošto je istaknuo da je teorija o diobi vlasti koja bi tražila da svaka državna funkcija prema materijalnom kriteriju bude u cjelini povjerena organu ili grupi organa koji bi, svaki nezavisno i suvereno, djelovali unutar kruga svojih nadležnosti čineći tako jednu vlast ravnopravnu s ostalima — a to je po njegovu mišljenju bit Montesquieuove teorije — neprimjenljiva, jer bi ne samo paralizirala ukupnu državnu djelatnost već i razbila njeno jedinstvo, Carré de Malberg zaključuje: »Stoga je neophodno ili da državni organi mogu donositi odluke samo kroz međusobnu suradnju ili da jedan od njih posjeduje veću vlast odlučivanja koja ga čini dominantnim i najvišim organom.«²³ Najviši organ, međutim, ne znači da je on i neograničen, već samo da u svrhu očuvanja jedinstva države može nametnuti svoju volju drugim organima tako da oni ništa ne mogu činiti bez njegove volje ili da barem ne mogu ništa činiti protiv njegove volje.

Raščlanjujući zatim diobu funkcija u Francuskoj prema Ustavu Treće Republike iz 1875. godine, on smatra da se ne radi o diobi prema materijalnom, već samo formalnom kriteriju. Zakonodavni, izvršni i sudski akti mogu imati, i često imaju, jednak sadržaj, ali sadržajno ista odluka ima različitu pravnu snagu, ovisno o organu koji ju je donio. Osim toga, uvjeti pod kojima određena odluka može biti donesena razlikuju se već prema organu koji je nadležan da je donese. Prema tome, zaključuje on: »To je dioba koja se ne odnosi na materijalne funkcije, već na stupanj formalnih ovlasti različitih organa, što uopće ne nalikuje na podjelu koju je zahtijevao Montesquieu. Stvarno, ono što danas nalazimo u francuskom javnom pravu to je više sustav stupnjevanja (*gradation des pouvoirs*) no dioba vlasti.«²⁴ Nastavljajući dalje svoju metodološki posve normativističku analizu, utemeljenu na različitoj pravnoj vrijednosti akata koje donose različiti državni organi, Carré de Malberg dolazi do vrlo zanimljivih, unutar njegova sustava razmišljanja posve logičnih, rezultata kojima oblikuje svoju osebnju, mislimo da je najbolje možemo nazvati formalnopravnom, koncepciju jedinstva vlasti.

²² Tako, npr., L. Duguit u tom smislu piše: »Kada postoji više organa, oni moraju nužno suradivati u općoj aktivnosti države, ali njihov način djelovanja je prirodno različit, on je određen ustavom određene zemlje, a ono što se neodgovarajuće naziva diobom vlasti, to je različito djelovanje različitih organa unutar jedinstvene opće djelatnosti države«. *Op. cit.*, 690.

²³ *Op. cit.*, 110.

²⁴ *Op. cit.*, 114.

Budući da zakoni koje donosi određuju cjelokupni pravni poredak i veću sve druge organe osim samog zakonodavnog tijela koje ih donosi, zakonodavno tijelo unutar hijerarhije državnih organa raspolaže najvišom vlašću. Iako akti izvršnih organa po svom sadržaju mogu odgovarati zakonu, tj. biti opći akti odnosno zakoni u materijalnom smislu, izvršni organi raspolažu mnogo manjim ovlaštenjima od zakonodavnih, jer oni ne mogu djelovati ni bez zakona ni protiv njih. Njihova aktivnost u najmanju ruku pretpostavlja zakonodavno ovlaštenje. Stoga, smatra on, izvršni organi nisu različita i nezavisna vlast koja djeluje unutar svoje domene ravnopravno uz bok zakonodavnom organu, već su po stupnju niži i kroz međusobnu suradnju podređeni zakonodavnom tijelu. No, uz to u francuskom ustavnom sustavu nadmoć zakonodavnog tijela u odnosu na izvršne organe, smatra on, ne izvire samo iz veće pravne snage akata koje ono donosi, već i iz njegove mogućnosti da preko Ministarskog savjeta koje ono bira te koje upravlja i vlada pod njegovim nadzorom i koje mu je politički odgovorno za svoje akte i postupke, u krajnjoj liniji određuje opću politiku djelovanja izvršnih organa.²⁵

Svoje koncepcije Carré de Malberg je ovako rezimirao: »Francusko pravo ne poznaje diobu vlasti. Iz Ustava proizlazi jedinstvo vlasti, koje se ponajprije ostvaruje kroz akte ustanovljenja državne volje, viši njen stupanj naziva se zakonodavna vlast da bi se zatim obavljala na nižem stupnju aktima za primjenu zakona poprimajući stoga ime izvršne vlasti. Ova vrsta diobe ne odnosi se dakle na različite dijelove suverenosti, već izvire iz toga što zakonodavni i izvršni organi vrše istu suverenu vlast u različitim uvjetima. I jedni i drugi ispunjavaju iste materijalne funkcije pridonoseći istom cilju... ali s različitim ovlaštenjima.«²⁶ Izgradivši tako na temelju interpretacije Ustava Treće Republike iz 1875. godine svoju teoriju o stupnjevanju vlasti ili, bolje rečeno, organa koji obavljaju državne funkcije unutar jedinstvenog sustava vlasti, Carré de Malberg, evocirajući Montesquieua, postavlja vrlo zanimljivo pitanje: Neće li se organ koji posjeduje u najvišem stupnju državnu vlast koristiti njome kao apsolutnom vlašću i tako ograničiti slobodu društva i pojedinca? Odgovarajući na to pitanje, on prihvaća cilj odnosno polazne razloge Montesquieuove teorije o diobi vlasti: jedna vlast treba sprečavati drugu kako nijedna ne bi postala neograničena nauštrb slobode pojedinca i društva, ali smatra da se oni ne mogu ostvariti iz jednostavnog razloga jer se ni ona sama ne može ostvariti. Stoga on, ili bolje rečeno, francuski Ustav iz 1875. godine, prema njegovu tumačenju, težeći istom cilju, zamjenjuje diobu ograničenjem vlasti. U tom smislu on piše: »Dioba vlasti ili ograničenje ovlasti najvišeg organa, to su dva različita pojma. Jedan podrazumijeva da je moguće i nužno podijeliti državnu vlast i izjednačiti njene organe, što nije ni neophodno ni moguće. Drugi znači samo da nijedan pojedinac ili grupa ljudi koji vrše vlast ne mogu imati neograničene ovlasti.«²⁷

²⁵ U tom smislu Carré de Malberg zaključuje: »Stoga izvršna vlast u francuskom pravu ima karakteristike podređene vlasti nižeg stupnja, a iz toga je također očito da francuski pravni sustav između dvije vlasti, parlamentarne i izvršne, nikako ne ustanovljuje materijalnu diobu funkcija«. *Op. cit.*, 123.

²⁶ *Op. cit.*, 112.

²⁷ *Op. cit.*, 27.

Prema njegovu mišljenju, iako je parlament kao nositelj najvišeg stupnja državne vlasti najviši organ u državi, njegove ovlasti nisu, a niti smiju biti, neograničene i nesputane. Nakon što je ukratko izložio da se ograničenje vlasti Parlamenta u Francuskoj sastoji u njegovoj diobi na dva doma i u tome što je u svom djelovanju ograničen ustavnim propisima, te iznio mišljenje da ta ograničenja nisu dostatna, Carré de Malberg se zadovoljava navedenom konstatacijom, ne razvijajući, nažalost, šire svoju koncepciju ograničenja svih organa jedinstvenog sustava državne vlasti.

Naprijed izloženim shvaćanjima Carré de Malberg je, smatramo, svojim znanstvenim pristupom, koji je, kako smo već istaknuli, bio izrazito normativistički, transponirao u osebujnu, originalnu i logičnu, iako nedovoljno razrađenu, ustavnopravnu koncepciju, zbilju političkog i ustavnog sustava Treće Francuske Republike, gdje je Parlament bio — nećemo se ovdje upuštati u društvene uzroke takvog stanja — stvarno središte političke moći i odlučivanja.

Klasična njemačka ustavnopravna građanska doktrina za vrijeme Carstva, pa i početkom Vajmarske Republike, uglavnom se kritički odnosila prema teoriji o diobi vlasti. Većina njemačkih teoretičara, kao P. Laband i G. Jellinek, polazila je pritom od pravnog poimanja države kao jedinstvene cjeline, smatrajući da je stoga njena vlast nužno jedinstvena i nedjeljiva, te da bi dioba vlasti značila rasparčavanje države na više državnih tvorevina.²⁸ Vladajuće shvaćanje klasične njemačke doktrine o diobi vlasti rezimirao je G. Jellinek ovako: »Premda je njemačka pravna znanost zabacivala teoriju o diobi vlasti, ipak je pod utjecajem francuske teorije, novija državno-pravna znanost prihvatila koncepciju o trodiobi državnih funkcija. Ali ona se ipak u mnogim točkama razlikuje od teorije koju su formulirali Montesquieu i njegovi francuski sljednici. Njemačka teorija prije svega zabacuje doktrinarstvo, koje kod samog Montesquieua i nije bilo toliko izraženo, prema kome bi bilo nužno da pojedine funkcije vrše isključivo jednovrsni organi koji su odijeljeni od organa koji vrše druge funkcije. Ne samo da se položaj njemačkog monarha, koji nikako ne predstavlja samo izvršnu vlast, ne može uklopiti u takvu koncepciju već je i zbog unutrašnje međuzavisnosti državnih djelatnosti nemoguće razlučiti državne funkcije prema različitim organima.«²⁹

Za razliku od Jellineka, Laband se ne zaustavlja na kritici teorije o diobi vlasti. On izgrađuje svoju koncepciju kriterija prema kojima razlikuje funkcije u državi koje terminološki izjednačuje s vlastima. Prema njegovu shvaćanju, funkcije ili vlasti u državi ne razlikuju se prema sadržaju akata koje donose, već prema pravnom položaju, napose u odnosu prema njihovoj odgovornosti, organa koji ih obavljaju.³⁰ Tako za zakonodavne akte ne postoji odgovornost organa koji ih donosi, oni počivaju na potpuno slobodnoj volji, čak i u odnosu na pozitivno pravo. Ta pravna sloboda i neodgovornost zakonodavca ne mogu biti ograničene. Nasuprot tome, upravu karakterizira odgovornost ministra i podređenost njenih akata zakonodavnim, a sudstvo, za razliku od uprave, to što je nezavisno u odnosu prema državnom

²⁸ Usp. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1914, 496. i d.

²⁹ *Op. cit.*, 607-608.

³⁰ Usp. *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen, 1876, 505. i d.

poglavaru. Tako Laband, slično kao i Carré de Malberg, razlikujući funkcije u državi ne po materijalnom već samo formalnom kriteriju, u stvari zamjenjuje diobu vlasti shvaćenu kao diobu funkcija gradacijom ovlasti organa koji ih vrše.

H. Kelsen, tvorac austrijskog Ustava iz 1920. godine, jedan je od najistaknutijih protivnika diobe vlasti. Pojam dioba vlasti za njega označava načelo političke organizacije. Ono pretpostavlja da tri takozvane vlasti mogu biti ustanovljene kao tri zasebne koordinirane državne funkcije i da je moguće odrediti granične linije koje odvajaju od ostalih svaku od njih. Ali, smatra Kelsen, činjenice govore protiv te postavke.³¹ Kao prvo, ne postoje tri, već samo dvije državne funkcije — stvaranje i primjena prava, a one nisu koordinirane, već je jedna nadređena, a druga podređena. Osim toga, nemoguće je oštro razgraničiti stvaranje i primjenu prava, što čini temelj dualizma zakonodavne i izvršne vlasti, jer većina državnih akata u isto su vrijeme akti stvaranja i primjene prava. Nemoguće je dodijeliti stvaranje prava jednome organu, a primjenu prava drugome tako isključivo da nijedan organ ne bi obavljao obje funkcije istovremeno. I sudovi, smatra on, obavljaju zakonodavnu funkciju kad su ovlašteni ukidati neustavne zakone, a također kad je njihova odluka u nekom konkretnom slučaju presedan za odluke u drugim sličnim slučajevima.

Stoga, iako zakonodavni organ ima primat pri donošenju općih pravnih normi, pa je stoga i nadređen svim drugim organima, jedva se može govoriti o ma kakvom odvajanju zakonodavstva i drugih državnih funkcija u smislu da bi zakonodavni organ s isključenjem izvršnih i sudskih organa bio jedino nadležan da obavlja tu funkciju. Isto tako i odvajanje tzv. izvršne vlasti od sudske je moguće, smatra Kelsen, samo u vrlo ograničenoj mjeri. U najvećem dijelu svog sadržaja sudska i upravna funkcija u stvari se poklapaju. Slično građanskom i krivičnom pravu koje primjenjuju sudovi, i upravno pravo pokušava dovesti do određenog ponašanja nadovezujući prinudni akt, administrativnu sankciju u slučaju suprotnog ponašanja. Ta sankcija je isto kao i u građanskom i krivičnom pravu nasilno lišavanje vlasništva ili slobode. Upravni organi, međutim, poduzimaju određene radnje i donose određene akte koje ne vrše sudovi, npr. porezni organi utvrđuju prihod pojedinca i određuju iznos poreza koji mora platiti. Samo u slučaju kada pojedinac ne izvrši tu naredbu, pokreće se postupak u kome uprava obavlja istu funkciju kao sud. Načelo diobe vlasti bilo bi zadovoljeno ako bi se upravni organi ograničili na te specifične upravne akte i ako bi se specifično sudska funkcija, koja utvrđuje delikt i naređuje sankciju, u potpunosti prepustila sudovima.

Nakon raščlambe razloga nemogućnosti primjene diobe vlasti Kelsen lijepo uočava i razloge javljanja te ideje. On ističe da načelo nazvano »dioba vlasti« ima za cilj djelovati više protiv koncentracije negoli u prilog podjele vlasti.

Klasična britanska ustavnopravna i politička doktrina nije se, kao što to uostalom ni danas ne čine njeni nasljednici, slijedeći empiričku i pragmatičku logiku britanskog političkog ustava koji je uvijek, nemajući formalni okvir pisane konstitucije, bio isključivo ono što stvarno jest, a ne ono što bi ustavnopravno trebao

³¹ Usp. *Opšta teorija države i prava*, Beograd, 1951, 259.

biti, mnogo bavila stvaranjem novih ili kritikom postojećih koncepcija teoretskih modela diobe vlasti. Ipak kod svih britanskih autora, bez obzira na to koliko se malo bavili teoretskom i konceptološkom stranom moguće organizacije odnosa između zakonodavnih i izvršnih organa, postoji konstanta u shvaćanju da britanski politički i ustavni sustav parlamentarne vlade ne ostvaruje diobu, već prije jedinstvo državne vlasti koje se temelji na suverenosti i supremaciji Parlamenta.³² To shvaćanje u osnovi nalazimo već u djelu W. Bagehota *The British Constitution* napisanom šezdesetih godina prošlog stoljeća, koje se sve do danas smatra uzorom i temeljem svakog britanskog udžbenika o ustavnom pravu, a koje nas, s obzirom na vrijeme kad je nastalo, iznenađuje suvremenim metodološkim u velikoj mjeri politološkim znanstvenim pristupom.

Polazeći od zbilje britanskog ustavnog sustava svog vremena, Bagehot zaključuje da najviša vlast u britanskom ustavu pripada Domu komuna, koji ne odlučuje samo o poslovima iz oblasti zakonodavne već i upravne funkcije.³³ »Amerikanci su«, pisao je on, »1787. godine mislili da kopiraju engleski ustav dok su stvarno stvorili ustav koji je njemu suprotan. Kao što američki ustav pripada u grupu složenih vlasti, gdje je najviša vlast podijeljena na mnogo organa i funkcija, engleski ustav je jednostavnog tipa, gdje je najviša vlast o svim pitanjima u rukama istih osoba.«³⁴ Njegovo funkcioniranje on, suprotstavljajući usput svoju koncepciju o nužnosti da vlast ako želi biti djelotvorna mora kao ukupnost volje i energije biti koncentrirana na jednom mjestu koncepciji raspršenosti centara odlučivanja koji nastoji provesti američki ustav, oslikava vrlo jednostavno. Jedan dom u kome je koncentrirana najviša politička vlast, u njemu jedna politička stranka koja ima većinu koja određuje jednu osobu, prvog ministra, koji sebi izabire suradnike i vlada zajedno s njima dok uživa njeno povjerenje. Taj sistem on naziva kabinetskom vladom. »Tajna je engleskog ustava«, piše on, »u uskoj povezanosti i gotovo potpunoj slivenosti zakonodavne i izvršne vlasti. Iako je prema tradicionalnoj teoriji svojstvo našeg ustava dioba zakonodavne i izvršne vlasti, u zbilji one su međusobno na osebujan način povezane. Spona koja ih veže je Kabinet... Po svom izboru on pripada zakonodavnoj, a po svojim funkcijama izvršnoj vlasti.«³⁵ Međutim, budući da kabinet koga Dom komuna bira i kome je politički odgovoran može ovoga preko monarha ra-

³² Prema klasičnom engleskom pravnom shvaćanju, Parlament je zajednica i sporazum Doma komuna, Doma lordova i kralja, i u tom smislu valja shvatiti poznatu De Lolmeovu izreku da engleski Parlament može učiniti sve osim promijeniti muškarca u ženu, čemu su Englezi dodali: ako to ne može, to nije zbog pravnih razloga.

³³ »Riječju, engleski se Ustav temelji na načelu da se izabere jedna suverena vlast i učini dobrom; po načelu američkog Ustava postoji više suverenih vlasti u nadi da će njihovo mnoštvo nadoknaditi njihove loše strane. Danas Amerikanci hvale svoje institucije i time prikrivaju njihovu pravu vrijednost. Da nisu toliko politički nadareni i umjereni, što je vrlo čudno jer su na površini njihovi politički govori tako oštri, i da, kao nijedan narod, u čemu nas doista nadvisuju, ne pokazuju toliko poštovanje prema zakonima, mnoštvo vlasti odavno bi već upropastilo američki Ustav«. — Cit. prema njemačkomu prijevodu: *Englische Verfassungszustände*, Berlin, 1868, 259.

³⁴ *Op. cit.*, 285.

³⁵ *Op. cit.*, 12. i 13.

spustiti, Bagehot zaključuje da se u engleskom sustavu ne radi o utapanju izvršne vlasti u zakonodavnoj, već o njihovu međusobnom prožimanju. I drugi pisci, kao A. D. Dicey³⁶ te E. C. S. Wade i Philips³⁷ zauzimaju slično stajalište pa stoga možemo zaključiti da klasična engleska ustavna doktrina zabacuje načelo diobe vlasti kao svojstvo odnosa između zakonodavnih i izvršnih organa unutar britanskog političkog sustava.

Prethodna raščlamba stavova klasične ustavnopravne doktrine o načelu diobe vlasti upućuje na zaključak da nije prihvatljivo shvaćanje da su pisci građanske ustavnopravne znanosti pretežito tumačili načelo diobe vlasti kao međusobnu organizacijsku i funkcionalnu nezavisnost organa koju obavljaju različite funkcije u državi. Ovakvo shvaćanje, koje je u nas napose zastupao J. Stefanović³⁸ utjecalo je i na današnje pojednostavljeno tumačenje diobe vlasti kao primarno organizacijsko i funkcionalno odvajanje organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

Suprotno tome, većina pisaca klasične ustavnopravne znanosti, ako već u potpunosti ne zabacuje načelo diobe vlasti, kao što to u velikoj mjeri čine engleski, njemački pa i neki francuski pisci, mnogo više vodeći računa o zbiljskoj organizaciji odnosa između zakonodavnih i izvršnih organa te polazeći od Montesquieova shvaćanja da je dioba vlasti samo sredstvo da se spriječi koncentracija odlučivanja unutar jednog organa, što bi značilo bitno ograničenje slobode pojedinca i čitave zajednice, shvaća ovo načelo u pravilu kao dodjeljivanje temeljnih državnih funkcija različitim državnim organima. Odnosi između državnih organa koji obavljaju različite temeljne funkcije mogu pritom biti različiti — pojedini ih autori, kako je naprijed pokazano, označuju kao suradnju, harmoniju, ravnotežu ili gradaciju vlasti — ali je bitno da ni jedna od njih ne raspolaže ustavnim mogućnošću odnosno sredstvima koja bi joj omogućila organizacijsku i funkcionalnu nadmoć nad ostalima. Prema tome, za većinu pisaca klasične ustavnopravne doktrine načelo diobe vlasti ne znači razbijanje državne vlasti na tri odvojena dijela. Za njih je državna vlast jedna i nedjeljiva kao što je to po definiciji i suverenitet države iz kojeg se izvode sve funkcije njezine vlasti.

4. Sustavi predsjedničke i parlamentarne vlade i načelo diobe vlasti

U našoj ustavnoj doktrini, ali i šire u pravnoj i političkoj javnosti, općenito se smatra da sustav predsjedničke vlade kakav je oblikovan u SAD-u Ustavom iz 1787.

³⁶ Vidi »Law of the Constitution«, Part I, *The Sovereignty of Parliament*, London, 1960.

³⁷ »Ne postoji dioba vlasti između izvršnih i zakonodavnih organa. Parlamentarna supremacija uzrokuje nadzor nad egzekutivom. Praktične potrebe parlamentarne vlade čine opet nužnim da parlament ovlasti vladu da vlada i prihvati njeno vodstvo što se tiče zakonodavnog programa zadržavajući sebi pravo amandmana, kritike, pitanja i kao krajnje sredstvo njenog rušenja. Praktična nužnost je također tražila da se egzekutivi u velikoj mjeri delegira zakonodavna vlast preko uredaba na temelju zakonodavnog ovlaštenja.« *Constitutional Law*, London, 1953, 29.

³⁸ *Usp. Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, II, Zagreb, 1956, 16-19.

godine i kako se primjenjuje u ustavnopolitičkoj zbilji izražava gotovo u potpunosti ili barem u vrlo velikoj mjeri načelo diobe vlasti shvaćeno kao organizacijsku i funkcionalnu odvojenost najviših organa državne vlasti. No nasuprot tome, već i površna raščlamba ustavno određenih i zbiljskih odnosa između predsjednika SAD-a, Kongresa i Vrhovnog suda dostatna je za zaključak kako ni Ustavom određen njihov okvir ni zbiljski sadržaj, koji je uvijek odudarao, a napose odudara danas, od ustavnog modela, ne izražava u većoj mjeri načelo diobe vlasti.³⁹ Elementi diobe postoje i ustavno i zbiljski u značajnijoj mjeri samo što se tiče organizacijske nezavisnosti i personalne odvojenosti najviših organa vlasti, jer predsjednika SAD ne bira Kongres, već narod otvorenim posrednim izborom, a jednom izabran, dok mu traje mandat, ne može biti od Kongresa opozvan pa mu nije ni politički odgovoran. Kongres, koji također ima samostalnu izbornu osnovu, ne može raspustiti predsjednik. Funkcionari predsjednikove administracije ne mogu biti zastupnici u Kongresu, što osigurava personalnu odvojenost zakonodavne i izvršne vlasti.

Što se tiče funkcionalne nezavisnosti najviših organa vlasti u SAD-u, ona u značajnijoj mjeri ne postoji ni prema slovu Ustava, a još manje u ustavnoj zbilji. Administracija ima ne samo ustavne i stvarne mogućnosti da se djelotvorno miješa i u velikoj mjeri određuje rad Kongresa kao nositelja zakonodavne vlasti (predsjednikovo pravo suspenzivnog veta i zbiljsko pravo posredne zakonodavne inicijative) već i sama obavlja određen krug nadležnosti (donošenje uredba sa zakonskom snagom, sa i bez zakonodavne ovlasti) koje po sadržaju pripadaju u domenu zakonodavca. Nasuprot tome, Kongres se, raspoložuci ustavnom mogućnošću primjene posebne odgovornosti tzv. *impeachmenta* prema predsjedniku SAD i federalnoj administraciji, ustavnim pravom odlučivanja kroz državni proračun o financijskim sredstvima potrebnim za ostvarivanje programa i politike federalne administracije i konačno svojevrsnim kongresnim ili zakonodavnim vetom na odluke predsjednika SAD i njegove administracije⁴⁰, može djelotvorno u značajnoj mjeri miješati u rad odnosno ostvarivanje ustavnih funkcija predsjednika i njegove administracije.

To pokazuje da se unutar ustavnog sustava SAD-a ne samo zbiljski u značajnijoj mjeri ne potvrđuje načelo diobe vlasti, već da unutar njega nije ni ustavno ni stvarno strogo provedena niti podjela funkcija vlasti. Uz sve to valja istaknuti da i djelomična organizacijska ovisnost Vrhovnog federalnog suda o predsjedniku SAD-a i Senatu kao i djelovanje Vrhovnog federalnog suda kroz sustav precedenata kao zakonodavnog organa u materijalnom smislu predstavlja značajno odstupanje od načela diobe vlasti. Stoga valja zaključiti da odnose između najviših organa savezne vlasti u SAD-u ne karakterizira načelo diobe vlasti shvaćeno kao njihova organizacijska i funkcionalna odvojenost, već naprotiv isprepletenost i prožimanje organizacijski djelomično neovisnih najviših državnih organa koji obavljaju u načelu različite, ali dijelom i istovrsne, temeljne funkcije državne vlasti.⁴¹ Za razliku od susta-

³⁹ Usp. S. Sokol, B. Smerdel, *Organizacija vlasti*, Zagreb, 1988, 89-92.

⁴⁰ Usp. B. Smerdel, *Evolucija predsjedničke vlade u SAD: Kongresni veto*, Zagreb, 1986, 188-195.

⁴¹ Usp. J. L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, 1981, 131-140.

va predsjedničke vlade, parlamentarna vlada se u ustavnoj doktrini karakterizira ili kao sustav blage podjele vlasti ili kao sustav ravnoteže vlasti. Parlamentarnu vladu obilježava dualitet vlasti uz primjenu triju osnovnih načela: jednakosti između zakonodavne i izvršne vlasti, suradnje između tih dviju vlasti te postojanja uzajamne mogućnosti djelovanja jedne vlasti na drugu.⁴²

Ustavnopravni mehanizam parlamentarnog sustava kroz dualitet vlasti koji osigurava suradnju, a istodobno i ravnotežu koja sprečava bilo zakonodavnu bilo izvršnu vlast da prigrabe suviše velike ovlasti i postanu apsolutne, određen je četirima temeljnim ustavnim značajkama. Kao prvo, vlada proizlazi iz parlamenta i politički mu je odgovorna. Ako većina u parlamentu izgleda 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 ne samo pravna već i politička doktrina smatra parlamentarni sustav najfunkcionalnijim modelom demokratskog 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 sam parlamentarni sustav naziva vladom javnog mnijenja.⁴³

Iz prva dva 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. Nijedan akt čije je donošenje u nadležnosti državnog poglavara nema pravne snage bez supotpisa predsjednika vlade, nadležnog ministra ili vlade u cjelini. 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 ustavnopolitička moć vrlo mala.

Polupredsjednički sustav, kao varijanta parlamentarnog sustava, ima od četiri navedena temeljna obilježja čistog parlamentarnog sustava prva tri, dok se institucija supotpisa akata predsjednika republike primjenjuje samo djelomično.

Ustavnopravno i zbiljski predsjednik republike u polupredsjedničkom sustavu nije samo državni poglavar već i zajedno s vladom nositelj izvršne vlasti. Pritom on, budući da ga neposredno bira narod te da imenuje predsjednika vlade a na njegov prijedlog članove vlade, ima i organizacijski i funkcionalno nadmoć u odnosu na vladu. No budući da je vlada odgovorna parlamentu, preko nje posredno je to i predsjednik republike. Što se tiče primjene načela diobe vlasti, polupredsjednički

⁴² Usp. npr. R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, 7-11; I. Krbek, *Dioba vlasti*, Zagreb, 1945, 22-32.

⁴³ Usp. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1967, 295. i d.

sustav se ni po čemu bitno ne razlikuje od čistog parlamentarnog sustava. Načelno, modelski bi se čak moglo kazati da ustavna i zbiljska dioba izvršne vlasti na predsjednika republike i vladu (stoga je za razliku od čistog parlamentarnog sustava u polupredsjedničkom sustavu izvršna vlast zbiljski dualistička, a ne samo formalno) ne jača položaj izvršne vlasti u cijelosti prema zakonodavnoj odnosno parlamentu, već ga nasuprot tome slabi. Prema tome, nemaju nikakvog temelja tvrdnje prema kojima bi polupredsjednički sustav bio suprotan načelu diobe vlasti, i to bez obzira kako shvatili to načelo.

Funkcioniranjem u datoj ustavnopolitičkoj zbilji model parlamentarizma, bez obzira radilo se o čistom sustavu parlamentarne vlade ili polupredsjedničkom sustavu, načelno institucionalno omogućava neprestano obnavljanje ravnoteže ili, bolje rečeno, osigurava ravnotežu odnosom teže i protuteže (*checks and balances, freins et contrepoids*) dviju suprotnih sila ili vlasti — zakonodavne i izvršne — štiteći pritom slobodu pojedinca. Ovo njegovo temeljno svojstvo, bez obzira na niz odstupanja u ustavnoj zbilji suvremenog parlamentarizma djelomično poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti, nije ni organizacijski ni funkcionalno stvarno dioba vlasti, već ograničenje i međusobna kontrola tijela jedinstvene državne vlasti koja obavljaju načelno različite i djelomično odijeljene državne funkcije.

Već i kratka prethodna raščlamba temeljnih obilježja sustava predsjedničke i parlamentarne vlade s aspekta primjene načela diobe vlasti pokazuje da ovo načelo i ustavno, a napose zbiljski, nije mehaničko dijeljenje državne vlasti na tri organizacijski i funkcionalno neovisne vlasti, već da načelno znači dodjeljivanje temeljnih državnih funkcija, shvaćenih u materijalnom smislu, različitim državnim organima. Odnosi između državnih organa koji obavljaju u pravilu različite temeljne državne funkcije, uvjetno kazano različite vlasti, mogu organizacijski i funkcionalno biti različiti, ali je bitno, i to je stvarni sadržaj načela diobe vlasti, da nijedan od organa odnosno vlasti nije nadmoćan ostalima, već da su svi načelno ravnopravni kako bi se međubosno ograničavali i kako bi cjelovit sustav državne vlasti bio ograničen. *Prema tome, stvarni sadržaj načela diobe vlasti jest ograničenje vlasti.* Sukladno tome, ustavno i zbiljsko ustrojstvo vlasti konkretne države to više primjenjuje načelo diobe vlasti što je unutar njega potpunije izraženo, kroz međusobne ovlasti, ograničenje svih temeljnih državnih organa odnosno vlasti.

Smiljko Sokol

THE PRINCIPLE OF SEPARATION OR LIMITATION OF POWER

Summary

The author's starting assumption is that the principle of the separation of power, originally and during the two centuries that it has been applied, has always been only a synonym for the request that state power should be institutionally limited in an effective manner through the structure of its own organs. In that sense it has always been interpreted within the political doctrine of constitutional law, and in particular with regard to constitutional acceptance and elaboration as well as to the practice of constitutional policy. The author tries to explain and to prove his thesis by considering Montesquieu's understanding of the separation of power, as well as of various interpretations of that principle in constitutional law scholarship (de Malberg, Jellinek, Kelsen). He also offers an estimation of elements comprised by the organizational and functional separation of power in French, British, and American constitutional models and the practice of their constitutional policies.