

## HRVATSKA U KONFLIKTNOJ KOHABITACIJI (MILANOVIĆ – PLENKOVIĆ)

*Prof. dr. sc. Biljana Kostadinov\**

UDK: 342.511:328.131(497.5)

342.511:328.36(497.5)

DOI: 10.3935/zpfz.71.2.01

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: svibanj 2021.

*Povratak na Ustav, samo Ustav i ništa osim Ustava.*

François Mitterrand, 1986.

*Posebnost hrvatskog iskustva kohabitacije pokazuje da se sukob visokog intenziteta između predsjednika Vlade i predsjednika Republike ne vodi isključivo na političkom području, već se žele izmijeniti i ustavne ovlasti sudionika, ustavna "pravila ratovanja". Trajnost Ustava i ustavne diobe ovlasti između predsjednika Republike i predsjednika Vlade i Hrvatskog sabora dobivaju manju težinu i zaštitu. Odbačen je siguran putokaz za očuvanje hrvatskog ustavnog sustava, uputa iz razdoblja prve francuske kohabitacije u Petoj Republici (1986. – 1988.): Povratak na Ustav, samo Ustav i ništa osim Ustava. Ustavni sustav je zakočen.*

*Ključne riječi: kohabitacija, akti vlade, ovlast imenovanja, ustavni sud, diplomacija, suspenzivni veto predsjednika Republike, vijeće za vanjske poslove*

---

\* Dr. sc. Biljana Kostadinov, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; biljana.kostadinov@pravo.hr;  
ORCID ID: [orcid.org/0000-0002-7504-3051](https://orcid.org/0000-0002-7504-3051)

## 1. UVOD

Nakon predsjedničkih izbora 2020. godine Hrvatska dobiva *konfliktnu kohabitaciju* predsjednika Republike Zorana Milanovića s predsjednikom Vlade Andrejom Plenkovićem i parlamentarnom većinom izabranom na temelju suprotnog političkog programa.<sup>1</sup> Politička zbilja obilježena je žestokom utakmicom suprotstavljenih ekipa, izmjeničnim napetostima i opuštanjima. Na političkoj sceni potvrđuje se *pravilo o obnašanju vlasti*, predsjednik Republike i predsjednik Vlade žele osvojiti što više moći za instituciju kojoj pripadaju i smanjiti moć institucija koje napadaju. Svaka strana nastoji na očit način postavljati prepreke drugoj strani.<sup>2</sup>

Posebnost hrvatskog iskustva kohabitacije pokazuje da se sukob visokog intenziteta ne vodi isključivo na političkom području, već se žele izmijeniti i ustavne ovlasti sudionika, ustavna “pravila ratovanja”. Trajnost Ustava i ustavne diobe ovlasti između predsjednika Republike i predsjednika Vlade i Hrvatskog sabora dobivaju manju težinu i zaštitu. Odbačen je siguran putokaz za očuvanje hrvatskog ustavnog sustava, uputa iz *hladnog rata*, prve francuske kohabitacije (1986. – 1988.): *Povratak na Ustav, samo Ustav i ništa osim Ustava*.

“Bit će zabavno gledati kako možemo vladati Ustavom”, rekao je predsjednik Republike general De Gaulle 1967. godine, suočen s izglednom kohabitacijom u Francuskoj.<sup>3</sup> Suautor Ustava Pete Republike (1958.) mislio je u tom trenutku na mogućnost prve primjene ustavnog teksta, odredaba o izvršnoj ovlasti imenovanja, *turbulentnoj klimatskoj zoni u Ustavu* (Maurice Duverger)<sup>4</sup>. Za aktualnu hrvatsku kohabitaciju ne možemo reći ništa slično, zabave nema, a ustavni sustav zbog ovlasti imenovanja zakočen je.

---

<sup>1</sup> Razdoblje u kojem su Hrvatski sabor i predsjednica Republike Kolinda Grabar-Kitarović vjerno slijedili predsjednika Vlade Andreja Plenkovića završilo je. Neslaganja je bilo, ali je otpor političkoj volji predsjednika Vlade bio bezuspješan. HDZ-ova većina drži parlamentarnu i Vladinu polugu vlasti, ali je izgubila predsjedničku. Neposredni demokratski legitimitet predsjedničke vlasti postao je brana koncentraciji vlasti u rukama jedne osobe, predsjednika Vlade.

<sup>2</sup> U suvremenim europskim kohabitacijama uglavnom je riječ o silom postignutom dogovoru unutar izvršne vlasti, razlikuju se samo u tome je li u javnosti vidljiv prijezir ili lažna kurtoazija. Mnogobrojni su predmeti sporenja. Država nije homogeni entitet, već spoj raznolikih čimbenika sa svojim vizijama hrvatskih interesa, skup pojedinaca različitih senzibiliteta od kojih se svaki smatra nositeljem najboljih rješenja za svakodnevne izazove (sudstvo, diplomaciju).

<sup>3</sup> Duverger, M., *Bréviare de la cohabitation*, P.U.F., Paris, 1986., str. 7.

<sup>4</sup> *Ibid.*, str. 150.

U prvom dijelu rada odredit ćemo značenje *akata vlade* (“les actes de Gouvernement”) u poredbenom javnom pravu kao prilog raspravi o Odluci Ustavnog suda RH o ustavnosti načina izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske (Rješenje U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021.). U stručnom tisku razmatralo se i je li *akt vlade* “anakroni institut zaostao iz socijalizma”<sup>5</sup>, provjerit ćemo u poredbenoj sudskoj praksi je li stvarno riječ o *ustavnom zombiju*. Razmotrit ćemo Odluku Ustavnog suda u dijelu koji se odnosi na predsjedničku ovlast predlaganja kandidata za predsjednika Vrhovnog suda i javni poziv te političke posljedice odluke na odnos između tijela državnih vlasti u aktualnoj kohabitaciji i ustavni položaj predsjednika Republike.

U drugom dijelu rada protumačit ćemo ustavne i politološke značajke *ovlasti imenovanja* (“le pouvoir de nomination”) u razdoblju kohabitacije, potaknuti hrvatskom zbiljom neimenovanja veleposlanika i konzula u prvih 18 mjeseci konfliktne kohabitacije Milanović – Plenković (veljača 2020. – lipanj 2021.). Podsjećamo da u trenutku kada je Rumunjska pretekla Hrvatsku po visokom rastu BDP-a, ali i općem stanju ekonomije, hrvatskoj diplomaciji i sigurnosti prijeti opasnost kohabitacije prema lošem “rumunjskom scenariju” odbijanja ili odgađanja političkog odlučivanja o veleposlanicima.<sup>6</sup> Iznijet ćemo političke posljedice neuspješne kohabitacije na položaj Hrvatske u aktualnoj svjetskoj strateškoj utakmici i prijedlog uspostave institucionalizirane suradnje izvršnih vlasti na području vanjske politike, osnivanje Vijeća za vanjske poslove.

---

<sup>5</sup> Staničić, F.; Sokol, T., *Odluka Ustavnog suda RH o ustavnosti načina izbora predsjednika Vrhovnog suda RH – Analiza Rješenja U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021., s posebnim osvrtom na izdvojena mišljenja glede izbora predsjednika Vrhovnog suda RH*, Informator, br. 6676, 2021., str. 13 i sl. Autori ističu: “Inače, kod akata vladanja riječ je o anakronom institutu zaostalom iz socijalizma kojemu nema mjesta u državi vladavine prava (uz određene rijetke iznimke – tzv. politička imenovanja). Dakako, moramo se odlučiti je li pri imenovanju Predsjednika VSRH-a riječ o političkom imenovanju ili, pak, o imenovanju čelne osobe sudstva temeljem stručnih referenci. Mi optiramo za drugu varijantu.”

<sup>6</sup> U Bukureštu su diplomati ostali sjediti u Ministarstvu vanjskih poslova, a rumunjska veleposlanstva ostala su prazna zbog blokade imenovanja od strane više premijera i dvojice predsjednika Rumunjske – Traiana Băsescua i Klausua Iohannisa. Hrvatska veleposlanička mjesta čak ni u Washingtonu, pri NATO-u i u Londonu nisu popunjena, usprkos objavljenom prioritetu Ministarstva obrane RH, unaprijeđivanju odnosa s glavnim strateškim saveznicima Sjedinjenim Državama, Njemačkom, Poljskom i Velikom Britanijom. Ministarstvo obrane potvrđuje obrambenu suradnju s Francuskom, ali u Parizu nemamo novog veleposlanika.

## 2. AKTI VLADE U POREDBENOM PRAVU I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA (U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021.)

### 2.1. Što je *akt vlade*, francuski upravni sudac određuje od slučaja do slučaja

Francuska upravna doktrina tumači da Državni savjet zapravo upotrebljava izraz *akti vlade* kao jezičnu konvenciju za imenovanje skupa različitih odluka, a ne za određenu teoriju: “Ni jedan kriterij zapravo ne dopušta definiranje *akata vlade* na opći i teoretski način koji bi obuhvatio sve što bi, na empirijski način, opravdalo nenadležnost suca.”<sup>7</sup> Temelj teorije o *aktima vlade* treba tražiti u njihovoj naravi, ali jedinstvenog kriterija za sistematizaciju nema.<sup>8</sup>

Bilo je izazovno profesorima francuskog javnog prava sustavno izložiti teoriju *akata vlade*<sup>9</sup>, pa ćemo krenuti njihovim putem, određivanjem što *akti vlade* nisu. Nakon poznate Odluke Državnog savjeta *Prince Napoléon*<sup>10</sup> (1875.) *akt vlade* nije akt čiji je motiv politički, za izuzeće od sudskog nadzora nije više dovoljno da je akt donijelo tijelo izvršne vlasti ili da je akt donesen iz političkih motiva. Diskrecijska narav razloga za donošenje akta nije danas osnova za određivanje je li taj akt podložan sudskoj kontroli. Ni oblik akta ne dopušta određivanje akta jer tijela izvršne vlasti, predsjednik republike i predsjednik vlade, donose akte koji se mogu osporavati pred upravnim sucem, ali i one koji su izuzeti od kontrole. Akt neće izbjeći sudski nadzor ni ako se odnosi na tijelo spomenuto u ustavu ili na vršenje ovlasti izvršne vlasti prema drugom ustavnom tijelu. Dodajmo tomu da ni učinci mjera iz akta, mogu li oni biti objekt tužbe za prekoračenje ovlasti ili je riječ o nekoj unutarnjoj mjeri postupanja u određenom tijelu, nisu više osnove za određivanje akta.

U nedostatku jedinstvenog kriterija za prepoznavanje *akata vlade*, akata izvršne vlasti s imunitetom od sudskog nadzora, sudac mora ponajprije razmotriti narav tog akta koji sadržava političke prosudbe i usmjeren je prema drugoj ustavnoj vlasti. Nakon toga mora odmjeriti na kojim elementima akta može

<sup>7</sup> Roussel, S.; Nicolas, Ch., *De l'injusticiabilité des actes de gouvernement* (chron. sous CE 13 déc. 2017, req. n° 411788 et 15 déc. 2017, req. n° 402259), AJDA, 2018., str. 491.

<sup>8</sup> Virally, M., *L'introuvable acte de gouvernement*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, vol. 58, 1952., str. 317.

<sup>9</sup> Carré de Malberg isticao je da se *aktima vlade* provodi funkcija vladanja, čija se narav razlikuje od upravne funkcije (*Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, Paris, 1920.), Hauriou ih je definirao prema političkoj naravi akta (*Précis de droit administratif*, 11e éd., Dalloz, Paris, 1927., str. 395), no iznosili su primjere akata koji nisu akti vlade kako bi ih definirali, slabeći time pokušaj sistematizacije.

<sup>10</sup> CE 19 févr. 1875, n° 46707, Prince Napoléon-Joseph Bonaparte, Lebon, str. 155.

provoditi kontrolu i koje su posljedice sudske kontrole za donositelja akta, za onoga komu je akt upućen i za građane.

Držim da S. Roussel i Ch. Nicolas ispravno iznose da za osnovanu odluku je li riječ o *aktu vlade* s imunitetom od sudske kontrole sudac mora prosuditi da li se političkom kontrolom utemeljenom na načelu diobe vlasti, mehanizmu kontrole i provjere vlasti (*checks and balances*) iscrpljuje u potpunosti kontrola tih akata. Ako to nije slučaj, upravni sudac dužan je provesti kontrolu.<sup>11</sup> Sudska kontrola ne bi smjela imati obrise političke kontrole (primjerice, kontrola odbijanja predsjednika vlade pokrenuti izmjenu ustava ili vršenja samostalne predsjedničke ovlasti raspuštanja parlamenta u Francuskoj).

U Španjolskoj je zakonodavac odredio da upravni sudac provodi ograničenu kontrolu nad *actos politicos* kako bi se osigurala sudska zaštita temeljnih prava, odšteta od posljedica akata i kontrola podnošenja (tzv. normiranih elemenata).<sup>12</sup> *Actos politicos* postojali su u pravnom sustavu Španjolske do 1998. godine.

## 2.2. Vrste *akata vlade* i njihov imunitet od sudske kontrole

P. Serrand ističe da je temeljna značajka *akata vlade* njihovo izuzeće od sudske kontrole (*l'injusticiabilité*): "Akti vladanja su doista očitovanja volje najviših tijela izvršne vlasti, predsjednika Republike, predsjednika vlade i ministara, te djeluju na dva različita područja, u odnosima između ustavnih javnih vlasti i međunarodnim odnosima".<sup>13</sup> U europskim udžbenicima upravnog prava i suvremenoj sudskoj praksi pronalazimo *akte vlade* u unutarnjem pravnom sustavu<sup>14</sup> i u međunarodnim odnosima.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Roussel; Nicolas, *op. cit.* u bilj. 7.

<sup>12</sup> Više u: Melleray, F., *L'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement en question, le droit français confronté aux développements récents du droit espagnol*, Revue française de droit administratif, 2001., str. 1086.

<sup>13</sup> Serrand, P., *Les explications doctrinales de l'injusticiabilité de l'acte de gouvernement : contribution à une typologie des injusticiabilités*, u: Serrand, P.; Szvedo, P. (ur.), *L'injusticiabilité : émergence d'une notion ? Etudes publiées en hommage au Professeur Jacques Leroy*, Biblioteka Jagiellońska, Kraków, 2018., str. 63.

<sup>14</sup> Akti vladanja u suvremenom unutarnjem pravu europskih država: Chapus, R., *Droit administratif général*, vol. 1, 15ème édition, Montchrestien, Domat droit public, Paris, 2001., str. 950 – 952; Waline, J., *Droit administratif*, 22ème édition, Dalloz, Paris, 2007., str. 315 i 316 i Rouault, M.-C., *Droit administratif*, Gualino, Paris, 2005., str. 160 i 161.

<sup>15</sup> Akti vladanja u međunarodnim odnosima: Chapus, *op. cit.* u bilj. 14, str. 953 – 955; Waline, *op. cit.* u bilj. 14, str. 316 – 318 i Rouault, *op. cit.* u bilj. 14, str. 161.

Akti nastali u odnosu između francuskih ustavnih vlasti su, primjerice, odbijanje predsjednika vlade da predloži zakon parlamentu<sup>16</sup> i akt predsjednika republike o promulgaciji zakona.<sup>17</sup> U ovoj su skupini i akti izvršne vlasti u odnosu na Ustavno vijeće (primjerice, odluka predsjednika Republike o imenovanju člana Ustavnog vijeća)<sup>18</sup> i *akti vlade* prema narodu (akti predsjednika Republike o raspisivanju referenduma prema čl. 11. Ustava Francuske (1958.) ili o promjeni Ustava u parlamentu prema čl. 89. Ustava Francuske).<sup>19</sup> U područje odnosa između ustavnih javnih vlasti ulazi, primjerice, i odluka predsjednika Republike o primjeni članka 16. Ustava Francuske (izvanredno stanje)<sup>20</sup> i odluka predsjednika Republike o izmjeni sastava vlade.<sup>21</sup>

*Akti vlade* na području međunarodnih odnosa su, među ostalim, akt o pregovaranju<sup>22</sup> ili zaključenju međunarodnog sporazuma ili ugovora<sup>23</sup>, odluka o proglašenju *persona non grata* člana stranog veleposlanstva<sup>24</sup>, ali i brojni akti na području obrane, odluka predsjednika Republike o nastavku nuklearnih pokušaja<sup>25</sup>, o vojnom djelovanju Francuske u bivšoj Jugoslaviji<sup>26</sup>, odluka o dopuštenju preleta francuskog zračnog prostora američkim i britanskim avionima kako bi bombardirali Irak.<sup>27</sup> P. Serrand iznosi da Državni savjet navedene odluke smatra *aktima vlade* jer su “neodvojive od diplomatskih odnosa” ili su “neodvojive od

---

<sup>16</sup> CE, 26 novembre 2012, Krikorian, n° 350492.

<sup>17</sup> CE, 27 octobre 2015, Fédération démocratique alsacienne, n° 388807.

<sup>18</sup> CE, Ass., 9 avril 1999, Mme Ba, n° 195616.

<sup>19</sup> CE, 23 février 2005, M. Hoffer, n° 277840.

<sup>20</sup> CE, Ass., 2 mars 1962.

<sup>21</sup> CE, 29 décembre 1999, Lemaire, n° 196858.

<sup>22</sup> CE, Sect., 13 juillet 1979, COPAREX, n° 04880.

<sup>23</sup> CE, 30 juillet 1997, Étienne, n° 155760.

<sup>24</sup> CE, 16 novembre 1998, M. Lombo, n° 161188.

<sup>25</sup> CE, Ass., 29 septembre 1995, Association « Greenpeace France », n° 171277.

<sup>26</sup> CE, 5 juillet 2000, MM. Mégret et Mekhantar, n° 206965.

<sup>27</sup> CE, 30 décembre 2003, Comité contre la guerre en Irak, n° 255904. Državni savjet smatra da je ta odluka “neodvojiva od međunarodnih odnosa Francuske” i neuspješno je pozivanje na odredbe članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Upravni sud je nenadležan za odlučivanje o tužbi za poništenje zbog prekoračenja ovlasti.

međunarodnih odnosa Francuske”.<sup>28</sup> *Akti vlade*, za razliku od ostalih upravnih akata tijela izvršne vlasti, izmiču nadležnosti upravnog suca i sudskoj kontroli.<sup>29</sup>

Moramo istaknuti da postupanjem francuske države, inzistiranjem na *aktima vlade* na području međunarodnih odnosa, Republika Francuska zbog odbijanja repatrijacije djece džihadista zatočene u Siriji krši međunarodne obveze iz Konvencije o pravima djeteta (čl. 3., čl. 6., čl. 19., čl. 37., čl. 24. st. 1., čl. 7., čl. 27. i čl. 28.) i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava (čl. 2., čl. 3., čl. 5., čl. 6., čl. 13.).<sup>30</sup> Upravni sud u Parizu odbio je zahtjev više osoba zatočenih u logorima u sjeveroistočnoj Siriji da naredi ministru europskih i vanjskih poslova pokretanje postupka njihove repatrijacije. Upravni sud proglasio se nenadležnim jer je tražena mjera “neodvojiva od vođenja međunarodnih odnosa” jer je za njezino ostvarenje “potrebno prethodno pregovaranje”.<sup>31</sup> Državni savjet je 23. travnja 2019. godine odluke Upravnog suda naknadno potvrdio pozivom na sudbeni imunitet koji uživaju *akti vlade*.<sup>32</sup>

Poredbeno ustavno pravo pokazuje da je imunitet *akata vlade* ograničen na području međunarodnih odnosa kada je riječ o zaštiti temeljnih prava, Španjolska ukida imunitet *actos politicos* Zakonom od 13. srpnja 1998. godine.<sup>33</sup> Nacionalna skupština Francuske raspravljala je u siječnju 2020. godine o odbacivanju *akata vlade* na tom području u svrhu zaštite ustavnih principa i prava i moguće odgovornosti države za štetu. Predloženo je usvajanje zakona kojim je

<sup>28</sup> Vidi detaljnije u: Serrand, P., *Droit administratif, vol. 1, Les actions administratives*, 2<sup>e</sup> éd., PUF, Paris, 2017., n° 167., navod iz Serrand, *op. cit.* u bilj. 13, str. 65.

<sup>29</sup> Europski sud za ljudska prava 14. prosinca 2006. godine (Markovic and Others v. Italy [GC], no. 1398/03, ECHR 2006-XIV) utvrdio je da odlukom talijanskog Kasacijskog suda, kojom je utvrđeno da nije nadležan za odlučivanje o odluci talijanske Vlade o sudjelovanju, u kontekstu sukoba na Kosovu, u zračnim udarima na Beograd u okviru NATO-a (pružanjem baze odlazne i logističke potpore toj organizaciji 1999. godine), Vlada Italije nije prekršila članak 6. Konvencije, stoga je upitno je li tada prepoznao usklađenost *akata vlade* s Konvencijom. Međutim, priznati sudski imunitet aktima o ratu barem je jasan stav, dok bi suprotno stajalište predstavljalo samo kozmetičku promjenu u razvitku vladavine prava jer je kod akata koji se odnose na međunarodne odnose jako teško ispuniti kriterij izravnog i jasnog interesa tužitelja za pokretanje postupka.

<sup>30</sup> Vidi [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2604\\_proposition-loi#D\\_non\\_amendable\\_0](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2604_proposition-loi#D_non_amendable_0), PROPOSITION DE LOI portant création d’un droit au recours juridictionnel à l’encontre des actes de Gouvernement au regard de la protection des droits fondamentaux. EXPOSÉ DES MOTIFS (1. svibnja 2021.).

<sup>31</sup> TA Paris, ord, 9 avril 2019, n° 1906076/9 et 1906077/9.

<sup>32</sup> CE, ord. Référé, 23 avril 2019, n° 429668, 429669, 429674, 429701.

<sup>33</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*.

predviđena tužba Državnom savjetu protiv *akata vlade* koji se odnose na vođenje diplomatskih i međunarodnih odnosa u svrhu zaštite prava priznatih Ustavom, Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, međunarodnim sporazumima i ugovorima koje je Francuska ratificirala.<sup>34</sup> U Luksemburgu su *akti vlade* uvedeni odlukom Državnog savjeta iz 1876. godine, a njihova primjena ograničena na područje odnosa državnog poglavara s drugim državama 1933. godine.<sup>35</sup>

S. Roussel i Ch. Nicolas smatraju neopravdanim potpuno odbacivanje imuniteta od sudske kontrole: "Međutim, čini se da je opće odricanje od *akata vlade*, koliko god to bilo privlačno, osobito u kontekstu u kojem se potreba za transparentnošću i *accountability* političkog i upravnog života nametnula, pogrešna strategija ... pitanje legitimiteta upravnog suca i njegova samoograničenja zahtijevalo bi da sudac sam određuje opseg vlastite kontrole. Međutim, ta bi kontrola mogla biti samo vrlo rezidualna. Veći dio onog što danas ulazi u heterogenu skupinu *akata vlade* ne podliježe nikakvim postupcima ili uvjetima: u većini hipoteza "normirani elementi" čine praznu cjelinu. Što se tiče *la légalité du fond de la mesure*, svi se slažu da bi ona trebala biti izuzeta od sudbene kontrole".<sup>36</sup> Autori ne dovode u pitanje *akte vlade*, ali naglašavaju da ih treba ograničiti na uže područje: "Načelno, odbijanje kontrole ne može donijeti ništa dobro ni sucu ni donositelju akta. Sucu se u takvoj situaciji može predbaciti da izbjegava odgovoriti na jako osjetljivo pitanje, a sam donositelj akta bit će izložen sumnjama o okolnostima njegova djelovanja koje nikad neće biti stvarno uklonjene".<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Proposition de loi n° 2604 portant création d'un droit au recours juridictionnel à l'encontre des actes de Gouvernement au regard de la protection des droits fondamentaux, Article unique: Après l'article L. 311-5 du code de justice administrative, il est inséré un article L. 311-5-1 ainsi rédigé: «Art. L. 311-5-1. – Le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours dirigés contre tous les actes pris par le Gouvernement ou le Président de la République se rattachant à la conduite des relations diplomatiques ou internationales et ayant une incidence sur la situation de leurs destinataires au regard de la protection des droits fondamentaux reconnus par la Constitution, la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, les traités internationaux et tout accord ou convention ratifié par l'État.»

<sup>35</sup> CE, 20 janvier 1876, *Mangin*; CE, 26 avril 1933, Weber. Vidi više u: Feyereisen, M.; Guillot, J., *Procédure administrative contentieuse*, vol. 1, 4<sup>e</sup> éd., Éditions Larcier, Windhof, 2018.

<sup>36</sup> Roussel; Nicolas, *op. cit.* u bilj. 7.

<sup>37</sup> *Ibid.* Autori kao primjer neotklonjene dvojbe o postupanju donositelja akta navode da se Državni savjet oglasio nenadležnim za kontrolu odredbi Pravilnika Ustavnog vijeća o pristupu arhivi Suda.



### 2.3. Komentar Odluke Ustavnog suda RH o ustavnosti načina izbora predsjednika Vrhovnog suda – Rješenje broj: U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021.

U kontroli ustavnosti članka 44.a Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 28/2013, 33/2015, 82/2015 i 67/2018) ustavni suci odvagivali su ustavna načela i uspostavili njihovu pomičnu vrijednosnu hijerarhiju, a primat je dobila novotvorina ustavnih sudaca o zakonskoj proceduri javnog poziva koji se može umnažati. Opći interes svih građana, stabilnost državne vlasti i redovito djelovanje sudbene vlasti iz članka 94. stavka 2. Ustava RH (85/2010), koje se treba osigurati pravodobnim izborom predsjednika Vrhovnog suda, stavljen je na drugo mjesto u vrijednosnoj hijerarhiji, ispod na Ustavnom sudu osmišljenog novog zakonskog postupka. Ustavni suci odlučili su da već održan javni poziv nije pomoćno sredstvo za ispunjenje uvjeta transparentnosti u postupku izbora kandidata za predsjednika Vrhovnog suda. Obvezatnost ponavljanja javnog poziva postaje nužan korak u postupku, iako Zakon o sudovima jasno govori o jednom pozivu.<sup>38</sup> Smatramo da se argumentacijom analogijom s postupkom izbora ustavnih sudaca, a u korist ponavljanja javnog poziva, (ne)svjesno zanemaruju odredbe članka 126. st. 2. Ustava RH (85/2010).<sup>39</sup> U postupku izbora ustavnih sudaca nema ovlaštenog ustavnog predlagatelja kandidata kao u ustavnom postupku izbora predsjednika Vrhovnog suda. Ustavni sud potvrđuje slobodu neovisne prosudbe predsjednika Republike kao predlagatelja, ali ga ograničava na (ne)izbor između prijavljenih kandidata.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Članak 44.a stavak 1., Zakon o sudovima (Narodne novine, br. 28/2013, 33/2015, 82/2015 i 67/2018): “Postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske pokreće Državno sudbeno vijeće objavom javnog poziva, najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata odnosno najkasnije 30 dana nakon prestanka dužnosti predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske zbog drugih zakonom određenih razloga.”

<sup>39</sup> Staničić; Sokol, *op. cit.* u bilj. 5. Autori analogije iznose: “I Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisuje da se suci biraju temeljem (javnog) poziva. Jednina. Zamislimo, na trenutak, da istekne mandat deset sudaca Ustavnog suda (uskoro) i da se na javni poziv koji raspiše Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ne javi dovoljan broj kandidata ili da Odbor zaključi da neki koji su se javili ne zadovoljavaju formalne uvjete. Uspije se popuniti pet od deset mjesta. Koristeći argumentaciju “odredba koristi jedninu” ne bi se mogao ponoviti javni poziv. Zanima nas bi li se i u tom slučaju držalo tog argumenta i bi li onda Hrvatski sabor imao ovlast imenovati bilo koga za suca Ustavnog suda, bez obzira na propisanu proceduru izbora ili bi se ponovio javni poziv.”

<sup>40</sup> Rješenje broj: U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021.: “18.2.1. Ustavni sud ponavlja da je predlaganje predsjednika Vrhovnog suda Ustavom propisa-

Poznata predsjednička kandidatkinja išla je na drugi poziv, što je ostalim kandidatima transparentno poslalo poruku o neuspjehu njihove kandidature, a građanima dalo višemjesečni pogled na karikaturu načela jednakosti sudjelovanja u obavljanju javnih poslova (čl. 44. Ustava).<sup>41</sup> Suprotno Ustavu, prema Zakonu o sudovima traže se mišljenja o svima koji su se javili i time se postupak produžuje.<sup>42</sup> Umnažanjem javnog poziva zbiljski je omogućeno naglo kočenje djelotvorne promjene postojeće raspodjele moći u državi potaknute predlaganjem neovisnog kandidata.<sup>43</sup>

Ustavni imperativ stabilnosti državnih vlasti štiti predsjednik Republike svojim ovlastima, a jedna od njih je predlaganje predsjednika Vrhovnog suda Hrvatskomu saboru (članak 116. stavak 2. Ustava RH (85/2010)). Predsjednika Republike, ustavno tijelo državne vlasti s demokratskim legitimitetom narodnog neposrednog izbora, većina sudaca poslala je “na popravni”, a predsjedničku kandidatkinju na drugi poziv Državnog sudbenog vijeća (u ulozi pomoćnog administrativno-tehničkog tijela ubačenog u zakonski postupak).

U Rješenju Ustavni sud upozorava na nejasnoće zakonske odredbe o postupanju DSV-a u njezinoj primjeni i zaključuje da to nije ustavnopravno relevantno: “Ustavni sud ukazuje na svojevrstan problem moguće kolizije “administrativnih” nadležnosti Državnog sudbenog vijeća odnosno Ureda predsjednika Republike, a što je očita posljedica činjenice da člankom 44.a ZoSuda nije definirano dostavlja li Državno sudbeno vijeće Uredu predsjednika Republike sve zaprimljene

---

na ovlast i odgovornost predsjednika Republike. Ustavni sud također ponavlja da predsjednik Republike u njezinom izvršavanju – budući da je riječ i o njegovoj odgovornosti – mora uživati slobodu neovisne, osobne prosudbe, jer bi u suprotnom njegova uloga bila obezvrijeđena. Stoga je predsjednik Republike slobodan i ne predložiti niti jednog od prijavljenih kandidata, to jest slobodan je predložiti Hrvatskom saboru da se ni jedan od njih ne izabere na dužnost predsjednika Vrhovnog suda.”

<sup>41</sup> Tumačenje Ustavnog suda u primjeni može dovesti do dva loša scenarija: “namještanja” javnog poziva, tajnog dogovora predsjednika Republike s poželjnim kandidatom, ili do javne objave imena favorita prije raspisivanja drugog javnog poziva. Držimo da je prvo rješenje protupravno, a drugo čini od javnog poziva nacionalnu parodiju.

<sup>42</sup> Čl. 44.a st. 4. Zaprimljene prijave kandidata Državno sudbeno vijeće dostavlja Uredu predsjednika Republike Hrvatske koji će o kandidatima zatražiti mišljenje od Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora.

<sup>43</sup> Kostadinov, B., *Pokušava se zakonom ograničiti primjena ustavnih ovlasti predsjednika RH i Sabora*, Večernji list, 11. ožujka 2021., <https://www.vecernji.hr/premium/pokusava-se-zakonom-ograniciti-primjena-ustavnih-ovlasti-predsjednika-rh-i-sabora-1475697> (10. svibnja 2021.).

ili sve valjane, pravodobne i potpune prijave kandidata... Navedena dvojba nije ustavnopravno relevantna, niti je na Ustavnom sudu da arbitrira o tome koje od spomenutih tijela utvrđuje pravodobnost i valjanost prijava... U vezi s takvim i sličnim pitanjima koja bi se mogla pojaviti u provedbi osporene zakonske odredbe, a koja ukazuju na određene nejasnoće u njezinoj primjeni (kao, primjerice, u kojem roku je potrebno pribaviti prethodna mišljenja od nadležnog saborskog odbora i Opće sjednice Vrhovnog suda, u kojem roku prijedlog predsjednika Republike treba biti upućen Hrvatskom saboru, u kojem roku Hrvatski sabor treba donijeti odluku, treba li se ponoviti javni poziv ako predsjednik Republike Hrvatske odluči ne predložiti ni jednog od kandidata koji su se javili na javni poziv, koliko se puta treba ponoviti, poništava li se prethodni javni poziv, tko to određuje, na čiji zahtjev i sl.) Ustavni sud zaključno ističe da je riječ o okolnostima koje same po sebi osporenu zakonsku odredbu ne čine neustavnom u kontekstu članka 116. stavka 2. Ustava, a ni sa stajališta članaka 3. i 5. Ustava.<sup>44</sup>

Brzina Ustavnog suda bila je iznenađujuća, prijedlog uglednih odvjetnica Sloković i dr. Marković suci su dobili dan prije odlučivanja. Takvo postupanje otvara mogućnost preispitivanja načina rada u Ustavnom sudu, usklađenosti postupanja s jasnim zahtjevima Suda Europske unije za neovisnost odlučivanja ustavnog suda iz *Odluke o sindikatu portugalskih sudaca* (C-64/16). Upitno ostaje jesu li suci bili izloženi vanjskim pritiscima za žurno odlučivanje.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Rješenje broj: U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021., točka 18.1.

<sup>45</sup> U Rješenju Ustavni sud navodi predmet u kontekstu zahtjeva poštovanja neovisnosti nacionalnih sudova: "... koji su poput Sąda Najwyższego (Vrhovni sud) nadležni za donošenje odluke o pitanjima u vezi s tumačenjem i primjenom prava Unije – a koji države članice moraju osigurati na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, kao što i proizlazi iz točaka 42. do 59. ove presude, sadržava dva aspekta.

72. Prvi aspekt, vanjske prirode, znači da predmetno tijelo svoje sudske funkcije izvršava posve samostalno a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke (presuda od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 44. i navedena sudska praksa).

73. Drugi aspekt, unutarnje prirode, odnosi se na nepristranost te ima za cilj osiguranje jednakog odmaka od stranaka u sporu i njihovih odnosnih interesa u pogledu predmeta spora. Taj aspekt zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim stroge primjene pravnog pravila (presuda od 25. srpnja 2018., *Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 65. i navedena sudska praksa)."

Poziv na načelo diobe vlasti poslužio je većini u Sudu da suradnju i uzajamnu provjeru zakonodavne i izvršne vlasti, ali i predsjedničke ovlasti protumači mimo ustavnopravne znanosti. Iz citiranog *Rješenja o Zakonu o pomilovanju* (2011.) izostavili su izdvojeno mišljenje jedinog akademika među ustavnim sucima prof. dr. sc. Davora Krapca: “No ta suradnja ne može se graditi na pravnoj regulativi koja bi prelazila ustavne kompetencijske granice jednog nositelja i zadirala u izvorne ustavne prerogative drugog nositelja vlasti. Tada bi se ideja o “međusobnoj suradnji” pretvorila u mogućnost neustavnog međusobnog utjecaja i donijela opasnost slabljenja njihove odgovornosti na ustavno predviđenom području djelovanja.”<sup>46</sup>

Ustavni postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda iz čl. 119. st. 2. Ustava RH (85/2010) određuje da predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, na prijedlog predsjednika Republike bira i razrješuje Hrvatski sabor. Činjenica da ustavotvorac nije intervenirao u postupak predsjedničkog predlaganja, propisao obvezna ili savjetodavna mišljenja prije podnošenja prijedloga Hrvatskom saboru ili utvrdio rokove za predsjednički prijedlog kandidata Hrvatskom saboru, u prilog je tezi o predsjedničkom prijedlogu kao *aktu vlade*. Hrvatski sabor provodi političku kontrolu prijedloga, traži mišljenja Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskoga sabora i može predsjednički prijedlog odbaciti. Prema Ustavu kontrola predsjedničkog prijedloga u potpunosti se iscrpljuje u političkoj kontroli, riječ je o *aktu vlade*.

Zaključno, smatramo da je javni poziv iz Zakona o sudovima trebao biti na Ustavnom sudu (is)pravno protumačen kao pomoćno sredstvo predsjednika

---

<sup>46</sup> Zakon o pomilovanju bio je predmet ocjene suglasnosti s Ustavom, Rješenje broj: U-I-957/2007 i dr. od 23. ožujka 2011. (Narodne novine, br. 37/2011). U obrazloženju se navodi: “Ustavni sud primjećuje, međutim, da ni Zakon o pomilovanju ni bilo koji drugi zakon ne sadrže obvezu predsjednika Republike da obrazloži svoju odluku o pomilovanju određenog osuđenika. Stoga, iz same odluke o pomilovanju nisu razvidni motivi (razlozi) kojima se njezin donositelj, predsjednik Republike, vodio kad je određenog osuđenika pomilovao.

Ustavni sud ne smatra da je nenavođenje razloga kojima se predsjednik Republike vodio kad je donosio odluku o pomilovanju određenog osuđenika ustavnopravno neprihvatljivo. Akt pomilovanja relikv je povijesne uloge apsolutnog suverena pa u načelu sadrži neograničene diskrecijske prerogative ovlaštenika (konkretno, predsjednika Republike). U tom bi svjetlu zahtjev za javnim iznošenjem razloga kojima se suveren vodio kad je donosio odluku o pomilovanju određenog osuđenika po naravi stvari bio u koliziji sa samom pravnom prirodom akta pomilovanja, koji je izraz slobodne volje njegova donositelja.”

Republike za predlaganje kandidata, što je i stajalište iz Izdvojenih mišljenja u ovom predmetu. Zakon o sudovima nije definirao treba li se ponoviti javni poziv ako predsjednik Republike odluči ne predložiti ni jednog od kandidata koji su se javili na javni poziv, koliko se puta treba ponoviti, poništava li se prethodni javni poziv, tko to određuje i na čiji zahtjev, što ide u prilog tumačenju o jednom pozivu, nakon kojeg je predsjednik Republike slobodan ne predložiti niti jednog kandidata koji se javio i uputiti svoj izbor Hrvatskom saboru.

Ustavni sud nije odredio pravnu narav predsjedničke odluke o prijedlogu kandidata Hrvatskom saboru, već se upustio u razmatranje odluke Hrvatskog sabora o izboru predsjednika Vrhovnog suda navodeći da ona nije “akt vladanja” političke naravi, zanemarujući ustavnu doktrinu koja tumači da *akte vlade* ne donosi zakonodavna, nego izvršna vlast.<sup>47</sup> Vladajuća parlamentarna većina dobila je odlukom Ustavnog suda uslugu, naglo usporavanje promjene na čelu sudbene vlasti, ali i prešutnu izmjenu ustavnog postupka izbora predsjednika Vrhovnog suda i ustavnog položaja predsjednika Republike.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/\\$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf), str. 54. (1. svibnja 2021.). “18.2.6. Uz navedeno, odluka Hrvatskog sabora o izboru predsjednika Vrhovnog suda može se ispitivati sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka te načina donošenja, odnosno sa stajališta ispunjavanja uvjeta propisanih člankom 44. stavkom 1. ZoSuda i člankom 51. stavcima 1. i 5. ZoDSV-a, budući da je riječ o odluci koja ne pripada krugu akata vladanja političke naravi. Uslijed toga, kandidati koji su u povodu javnog poziva, dostavili svoje pravodobne i potpune prijave Državnom sudbenom vijeću uživali bi zaštitu ustavnih jamstava iz članaka 14. i 54. stavka 2. Ustava, zajedno s ustavnim jamstvima djelotvorne pravne zaštite. S druge strane, “predloženi” predsjednika Republike ne bi se mogao pozivati na ta jamstva. Međutim, sve i kada bi to mogao, svaki pretendent na istaknutu javnu dužnost trebao bi sudjelovati u propisanom postupku pod jednakim uvjetima kao i ostali kandidati, ne samo zato što je to u skladu s člankom 5. stavkom 2. Ustava, već i zato što je za njegov osobni dignitet i profesionalni integritet bitno značajniji transparentan i nepriviligiran izbor te javna percepcija o odsutnosti neprimjerenih političkih i inih utjecaja odnosno o postojanju legitimiteta i “poštenosti” njegovog izbora, od pitanja stoji li mu ili ne na raspolaganju mogućnost pravnog pobijanja odluke Hrvatskog sabora pred Ustavnim sudom.”

<sup>48</sup> Načelo diobe vlasti, suradnju i uzajamni nadzor vlasti, ali i predsjedničke ovlasti, Ustavni sud je protumačio suprotno pravnoj znanosti. Ne može se zakonom zadirati u izvorne ustavne ovlasti tijela državne vlasti, pa tako ni u ovlasti predsjednika Republike. Time se otvara mogućnost neustavnog utjecaja jedne vlasti na drugu i slabljenja njihove odgovornosti. “Ono što je državnim tijelu vlasti povjereno Ustavom, zakonom se ne može oduzeti”, podsjetio nas je ustavni sudac dr. sc. Goran Selanec u svojem izdvojenom mišljenju. Ispravno ističe da je odluka većine ustavnih sudaca oslabila neke od temeljnih postavki arhitekture ustavne demokracije u

### 3. KOHABITACIJA U HRVATSKOJ DIPLOMACIJI I SIGURNOSTI

#### 3.1. Ovlast imenovanja u najpolitičkim od svih pravnih akata – *aktima vlade*

B. Montay tumači da se iza ovlasti izvršne vlasti za imenovanja skriva bes-krajno složena stvarnost: jednostavno odobrenje (formalna ovlast imenovanja) ili konkretna sposobnost predlaganja imena, određivanja osobe (supstancijalna ovlast imenovanja), a ta ovlast također može, u mnogim slučajevima, biti slobodna, diskrecijska ovlast... Ovlast imenovanja vezana je uz važne pravne ili političke funkcije, tako da njezino posjedovanje podrazumijeva vršenje stvarne moći pokroviteljstva (*pouvoir de patronage*).<sup>49</sup>

U mnogim slučajevima ustavni tekst kojim se uređuje imenovanje državnih dužnosnika tijelu nadležnom za imenovanje ograničava odabir, ono može izvršavati svoju nadležnost samo na prijedlog drugog tijela. Prema čl. 99. st. 3. Ustava RH predsjednik Republike na prijedlog Vlade i uz mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade Republike Hrvatske. Drugim riječima, predsjednik Republike ne može imenovati kandidata bez supotpisa i prijedloga predsjednika Vlade. Tijelo za imenovanje ima dvije mogućnosti ako nije suglasno s prijedlogom: da ne popuni mjesto ili da zatraži novi prijedlog. Važno je istaknuti da su imenovanja veleposlanika uvijek političke naravi, svaka osoba imenuje se za provođenje određene politike. Imenovati znači kontrolirati, odnosno preuzeti ili zadržati kontrolu nad nekim područjem od državnog interesa (diplomacija, obrana). Jednom imenovani u ove sektore od interesa za život naroda, predsjednikovi ili premijerovi ljudi, ili općenito ljudi izvršne vlasti, donose njihove politike, poruke i utjecaj u ta područja.<sup>50</sup>

U razdobljima kohabitacije imenovanja veleposlanika u Francuskoj, kao i kod nas u Hrvatskoj, izazivaju žestoke svađe predsjednika države i predsjednika vlade koje dovode do predsjedničkog ili premijerskog “štrajka potpisa”,

---

Hrvatskoj. Slažem se s njim da nakon mjesec dana nastave na prvoj godini Pravnog fakulteta studenti znaju da je kičma ustavnopravnog poretka svakog pravnog sustava postavljena hijerarhijski. Nižim pravnim propisima, zakonima, ne smije se mijenjati ustav.

<sup>49</sup> Montay, B., *Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République*, Jus Politicum, n° 11, <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Exécutif-sous-la-Ve-Republique-817.html> (1. lipnja 2021.).

<sup>50</sup> *Ibid.*

veta, odgađanja imenovanja i dugotrajnih pregovora. J. Massot iznosi francusko iskustvo: "Ipak je bilo potrebno postići kompromis, predsjednik Republike više nije mogao odobriti praksu nadahnutu američkim sustavom plijena, nego je nastavio sa sustavnim "štrajkom potpisa"<sup>51</sup>, da bi se izbjegla blokada sustava, morali su se voditi pregovori".

Georges Pompidou iznosi Françoisu Mitterrandu 1964. godine: "Zbog jednake vrijednosti potpisa premijera i predsjednika Republike, odluke se mogu donositi samo nakon dogovora dvaju najviših tijela izvršne vlasti".<sup>52</sup> Međutim, ovlast imenovanja je nadležnost *par excellence* koja predsjednika vlade u potpunosti povezuje s predsjednikom države, do te mjere da ju je Maurice Duverger opisao kao *crnu točku Ustava* ("le pot au noir de la Constitution").<sup>53</sup> U Ustavu Hrvatske postoji ta *crna točka*, isto rješenje, nužan je supotpis za imenovanje veleposlanika.

B. Montay podsjeća da je obnova četrdeset članova u Ekonomskom i socijalnom vijeću 7. rujna 1994. godine dovela do brojnih pregovora koji su završili podjelom mjesta između kandidata François Mitterranda, Édouarda Balladura i onih kandidata o kojima su postigli konsenzus. Isto je vrijedilo i za dva člana Europske komisije 1994. godine: predsjednik Republike izabrao je Édith Cresson, dok je Édouard Balladur odabrao Yves-Thibaulta de Silguya.<sup>54</sup> Dogovor o imenovanju postiže se i na način da se na drugim područjima, izvan onih za koje se imenuje, uspostavi dogovor (primjerice, ustupci predsjednika vlade dani predsjedniku države za neka rješenja u prijedlozima zakona kao uvjet za supotpis za imenovanje diplomata).

### 3.2. Strateška utakmica

Ustavne odredbe o diobi ovlasti na području vanjske politike moramo priimijeni u kohabitaciji, Hrvatska u multipolarnom svijetu mora govoriti djelotvorno jedinstvenim, ali ne i jednostranačkim glasom. Državna vlast ne smije se prepustiti trenutačnim političkim strastima i interesima, zaboraviti da je zadaća vanjskih poslova očuvanje dostojanstva i sigurnosti naroda. Predsjedatelj Vojnog odbora EU-a general zbora Claudio Graziano na mrežnom seminaru rimskog Instituta za međunarodnu sigurnost 4. svibnja 2021. godine upozorava

<sup>51</sup> Massot, J., *L'Arbitre et le Capitaine*, Flammarion, coll. "Champs", Paris, 1987., str. 319. Navod prema: Montay, *op. cit.* u bilj. 49.

<sup>52</sup> *Ibid.*, str. 293.

<sup>53</sup> Duverger, *op. cit.* u bilj. 3, str. 98.

<sup>54</sup> Navod prema: Montay, *op. cit.* u bilj. 49.

na aktualne sigurnosne prijetnje iz Rusije, Sjeverne Koreje, Irana i Kine.<sup>55</sup> Krize se ne mogu uvijek riješiti diplomatskim putem, a EU nema dovoljan obrambeni proračun.<sup>56</sup>

Aktualne obrambene inicijative Europske unije u okviru Globalne strategije vanjske i sigurnosne politike EU-a, Stalne strukturirane suradnje (PESCO),<sup>57</sup> Europskog obrambenog fonda (EDF) i Koordiniranog godišnjeg pregleda obrane (CARD) potvrđuju da Europska unija nije strateški autonomna. Nema sposobnost djelovati sama kada mora, to ni ne želi ili preferira, no ponekad se može dogoditi da drugi ne žele djelovati s nama.<sup>58</sup> Budu li domaće europske i međunarodne norme i vrijednosti u pitanju, morali bismo imati sposobnost i volju zaštititi ih sami. No, za raspravu o europskoj strateškoj autonomiji na području obrane današnji vanjskopolitički trenutak nije dobar.<sup>59</sup> Temeljni stupovi europske strateške autonomije postavljeni su prije pet godina, Njemačka i Francuska

---

<sup>55</sup> Webinar *Europe's Missile Defence, EU and Nato*, 4. svibnja 2021., <https://www.iai.it/en/news/europes-missile-defence-eu-and-nato> (4. svibnja 2021.).

<sup>56</sup> Vidi više u: *'To Act Alone When Necessary': Nathalie Tocci on European Strategic Autonomy*, The Editors Friday, Jan. 8, 2021, <https://www.worldpoliticsreview.com/podcast/29338/to-act-alone-when-necessary-nathalie-tocci-on-european-strategic-autonomy> (2. veljače 2021.).

<sup>57</sup> Vidi više u: *Suradnja u području obrane: Vijeće odobrilo zaključke o strateškom preispitivanju PESCO-a 2020.*, <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/11/20/defence-cooperation-council-approves-conclusions-on-the-pesco-strategic-review-2020/>, 20. studenoga 2020. (1. ožujka 2021.) i *PESCO i Strateški kompas*, Obris, 20. studenoga 2020., <https://obris.org/hrvatska/pesco-i-strateski-kompas-realnost-drumom-eu-sumom/> (1. ožujka 2021.).

<sup>58</sup> Vidi više u: Håkansson, C., *The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund*, European Security, 2021., DOI: 10.1080/09662839.2021.1906229. Nakon objavljivanja Globalne strategije EU-a 2016. godine EU je pokrenuo niz novih inicijativa na području sigurnosti i obrane – CARD, PESCO, Sposobnost vojnog planiranja i vođenja (MPCC), projekt vojne mobilnosti i Europski obrambeni fond (EDF). Većina su međuvladine inicijative, međutim, i projekt vojne mobilnosti i EDF poboljšali su i transformirali ulogu Europske komisije u području europske sigurnosne i obrambene suradnje. Štoviše, kada je nova Komisija stupila na dužnost 2019. godine, stvorena je nova Glavna uprava za obrambenu industriju i svemir (DG DEFIS) kako bi se, među ostalim zadaćama, provela EDF i Akcijski plan za vojnu mobilnost.

<sup>59</sup> Proturaketnu obranu treba uključiti u nacionalne planove i proračune. Očekuje se obnova transatlantskog dijaloga i nestanak napetosti potaknutih izjavama prethodne američke administracije da Europa nije njezin strateški prioritet, nego jugoistok Azije. Čekamo jačanje odnosa prema europskim državama koje su sporo napredovale prema "dijeljenju tereta", NATO-ovim ciljevima (2024.), izdvajanju 2 % BDP-a za vojsku, od čega 20 % za kupnju američke opreme.



preispitivale su čak i uspostavu europskog postava nuklearnog odvraćanja (na francuskoj nuklearnoj sili), no sada su ta promišljanja “na pauzi”.<sup>60</sup>

### 3.3. Vijeće za vanjske poslove

Elita hrvatske diplomacije drži izvršnu vlast. Dogovoru oko veleposlanika može pomoći *Demokracija u Americi* Alexa de Tocquevillea, klasika politološke i sociološke znanosti, pravnika i francuskog veleposlanika. Autor tumači da vanjski poslovi ne traže ni jednu vrlinu potrebnu u demokraciji (u stranačkom životu, većinskom odlučivanju u skupštinama), naprotiv, zahtijevaju razvoj gotovo svega što demokraciji nedostaje. Uspješno vođenje vanjskih poslova znači usmjerenost na jedan cilj koji se ustrajno slijedi kroz sve prepreke, razradu plana u tajnosti i strpljivo čekanje rezultata. Samo se tako može osigurati prednost nekog naroda.<sup>61</sup> “Da Ustav Sjedinjenih Država nije dao vanjsku politiku u ruke predsjedniku Washingtonu, narod bi sigurno učinio ono što danas osuđuje”<sup>62</sup>, većina bi 1793. godine proglasila rat protiv Velike Britanije. Vanjskim poslo-

---

<sup>60</sup> *European Defence: The Challenge of Strategic Autonomy, Rapport d'information n° 626 (2018-2019) de M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 3 juillet 2019*, [http://www.senat.fr/rap/r18-626-2/r18-626-2\\_mono.html#toc0](http://www.senat.fr/rap/r18-626-2/r18-626-2_mono.html#toc0) (1. ožujka 2021.).

“It is therefore in a good position to advocate for the strengthening of European defence, not against the United States but with it. Everyone on both sides of the Atlantic can understand that this involves a process of strategic empowerment and a rebalancing of relationships.

But we must also be firm: the defence of Europe cannot be bought with equipment contracts; that would be contrary to the values that have underpinned the exceptional nature of the transatlantic relationship for two centuries.

Euro-American solidarity must be unconditional, because its aim is to defend a set of values, our civilisation. Preserving and strengthening the European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) is an essential part of the empowerment process.” Ističemo da su Francuska i Velika Britanija jedine stalne članice Vijeća sigurnosti UN-a s ovih europskih prostora s nuklearnim oružjem (300/215 nuklearnih bojevih glava 2015.), a Francuska predstavlja autonomni izuzetak u NATO-u, ne sudjeluje u NATO-ovoj Skupini za nuklearno planiranje.

<sup>61</sup> de Tocqueville, A., *Democracy in America*, Volume II, Part 2, Chapter 5: Of the Manner in Which American Democracy Conducts the Foreign Affairs of the State, 1835., str. 366 – 374, [https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2286/Tocqueville\\_1532.02\\_LFeBk.pdf](https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2286/Tocqueville_1532.02_LFeBk.pdf) (2. travnja 2021.).

<sup>62</sup> *Ibid.*, str. 371; *The Proclamation of Neutrality* (April 22, 1793). Predsjednik Washington proglasio je neutralnost Sjedinjenih Država u ratu između Francuske i Velike Britanije.

vima mora, za razliku od svih ostalih područja, upravljati mala skupina ljudi, *dosljedno*, u tajnosti.<sup>63</sup>

Treba zaboraviti uske stranačke interese i tehnike upravljanja koje stranke dovode do pobjeda i ostanka na vlasti. O listi veleposlanika predsjednik Vlade mora pregovarati s predsjednikom Republike. U svim europskim državama u kojima predsjedništvo nije simbolično predsjednik države u kohabitaciji sprječava uspostavu sustava jednostranačkog plijena i provjetrava listu.<sup>64</sup> Ustupci i usluge se dogovaraju, u politici nije ništa besplatno.

Predsjednik Republike i Vlada prema Ustavu moraju surađivati u oblikovanju i provođenju vanjske politike. Potrebno je žurno zakonom uspostaviti novo tijelo, Vijeće za vanjske poslove, koje se redovito saziva i donosi odluke i smjernice u suglasju predsjednika Republike i predsjednika Vlade. Ured Predsjednika Republike i stručne službe Vlade surađuju u obavljanju poslova od zajedničkog interesa (čl. 107. Ustava), imat će izvrsnu podršku uprave. Do tada predsjednik Vlade mora nastaviti dva desetljeća primjene ustavne konvencije neformalnog sastajanja.

Kako surađivati u europskoj, bilateralnoj i međunarodnoj politici? Europski poslovi mogu u kohabitaciji postati predmet sporenja jer se u njima isprepleće europska i međunarodna politika. Promjena Ustava RH (2010.) u poglavlju VIII. o Europskoj uniji daje upute za vladanje. Vlada vodi redovitu europsku politiku, “izvješćuje Hrvatski sabor o prijedlozima pravnih propisa i odluka u čijem donošenju sudjeluje u institucijama Europske unije” (čl. 144. st. 3. Ustava). Ustavna odredba jasno utvrđuje da je za Hrvatsku, i za ostale države članice EU-a, granica između unutarnje i vanjske politike na području europskih poslova postala zamagljena. Ustavna podjela ovlasti na području vanjske politike određuje se prema okružju u kojem se odluke donose (EU), a ne prema sadržaju politike.

Vlada dobiva primat za vođenje europskih poslova. Europske ovlasti stalno se šire, a time i ovlasti Vlade. Europske strategije zajedničke vanjske politike i sigurnosti primjenjuju se na države izvan EU-a, stoga tradicionalni strateški prioriteti hrvatske vanjske politike, primjerice, bilateralni odnos s Bosnom i Hercegovinom, ulaze u područje europske nadležnosti.

Zajednička europska politika prema vanjskoj državi uključuje i nametanje gospodarskih sankcija. Europske države koje su do sankcija imale slobodne bilateralne veze s tom državom moraju poštovati europske obveze (primjerice, odnos Hrvatska – Rusija). U tom slučaju područje postaje dijelom i europsko.

---

<sup>63</sup> de Tocqueville, A., *The State of the Parties*, National Review, vol. 7, br. 13, 1858.

<sup>64</sup> Duverger, *op. cit.* u bilj. 3, str. 101.

Vijeće za vanjske poslove omogućilo bi čelnicima izvršne vlasti uskladiti međusobna djelovanja prema tim državama.

Podjela ovlasti između predsjednika Republike i Vlade u europskoj politici preklapa se i s odlučujućom predsjedničkom ovlasti vrhovnog zapovjedništva oružanim snagama. Predsjednik Republike odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske. Nadležnost Unije u pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike obuhvaća sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se odnose na sigurnost Unije, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla voditi prema zajedničkoj obrani (čl. 24. UEU-a). Kada EU djeluje u sigurnosnim krizama u inozemstvu, one se rješavaju pod predsjedničkim vodstvom u suradnji s Vladom.

Promjena Ustava RH (2010.) važna je za ulogu hrvatskih oružanih snaga kao članice NATO saveza i usklađivanje ovlasti predsjednika Republike, vrhovnog zapovjednika (čl. 7.).<sup>65</sup> Kada hrvatske oružane snage prelaze državnu granicu radi vojnih misija i vojnog djelovanja u sklopu obveza koje proizlaze iz članstva u NATO-u, zbog samostalnog vojnog djelovanja i kod dopuštenja da oružane snage država saveznica prijeđu granicu radi vojnih misija i vojnog djelovanja u Hrvatskoj, odluku o tome donosi Hrvatski sabor većinom svih zastupnika na temelju prijedloga Vlade i uz prethodnu suglasnost predsjednika Republike. Predsjednik Republike dobiva Ustavom suspenzivni veto na odluku Hrvatskog sabora. Uskrati li predsjednik Republike potrebnu suglasnost, Hrvatski sabor može odluku donijeti samo dvotrećinskom većinom svih zastupnika, što u razdobljima slabih koalicijskih vlada može izostati. Suglasje je nužno za obranu.

Predsjednik Republike mora sudjelovati i u izmjenama ugovora Europske unije koji savezu daju ovlasti izvedene iz Ustava RH. Ugovorima se redefinira položaj Hrvatske na europskoj i međunarodnoj sceni, traže potvrdu dvotrećinskom većinom u Hrvatskom saboru.

#### 4. ZAKLJUČAK

Odlukom o Zakonu o sudovima Ustavni sud je u sukobu tijela državnih vlasti u kohabitaciji sklonost zaštititi Ustava i ustavnih načela žurno usmjerio i prilagodio trenutačnim političkim stavovima Vlade i time postao (su)kreator ak-

---

<sup>65</sup> *Videosnimka rasprave o Promjeni Ustava (2010.) u Hrvatskom saboru*, <https://sabor.hr/hr/prijedlog-promjene-ustava-republike-hrvatske-predlagatelj-odbor-za-ustav-poslovnik-i-politicki> (1. travnja 2021.).

tualnih političkih zbivanja.<sup>66</sup> Podsjetimo se, ustavna interpretacija nije politička akcija, već traženje objektivne volje Ustava, stoga nije aktivnost stvaranja, već eksplikacije (Rainer Arnold).<sup>67</sup> Široko i dinamično tumačenje smisla ustavnih odredaba može doprinijeti razvitku prava, ali nije, po prirodi stvari, politički čin. Iz toga slijedi da se ustavno tumačenje ograničava na ustavno pravo i ono ne može procjenjivati odluke politike.<sup>68</sup> Širina diskrecije političkih sudionika, posebno zakonodavne (ustavotvorne) vlasti mora biti strogo poštovana. Tumač Ustava obavezan je braniti Ustav, ali mora ostaviti netaknuto područje i djelokrug politike. Ako je ustavni sudac svjestan komplementarnosti politike i Ustava, neće se transformirati u suustavotvorca ili suzakonodavca. Činjenica da Ustav usvaja neku ustavnu instituciju implicira da zakonodavac ne bi mogao izgraditi prepreke koje bi naštetile dobrom djelovanju te institucije.<sup>69</sup>

Zaključno, upozorila bih i na stavove branitelja neliberalne doktrine o “autonomiji sudstva od politike”, zahtjeve za neprimjenu načela diobe vlasti na sudbenu vlast.<sup>70</sup> Prema izjavama iz medija, predlaže se da suci Vrhovnog suda biraju samostalno predsjednika Vrhovnog suda.<sup>71</sup> Usvoji li se prijedlog, od me-

---

<sup>66</sup> Kostadinov, B., *Žurno se prilagodivši stavovima Vlade, Ustavni sud postao je sukreator političkih zbivanja*, Večernji list, 10. travnja 2021., <https://www.vecernji.hr/premium/zurno-se-prilagodivsi-stavovima-vlade-ustavni-sud-postao-je-sukreator-politickih-zbivanja-1483240> (2. svibnja 2021.).

<sup>67</sup> Rainer, A., *Allemagne, Annuaire international de justice constitutionnelle, vol. 33-2017 (Juge constitutionnel et interprétation des normes – Le juge constitutionnel face aux transformations de la démocratie)*, 2018., str. 119. DOI : <https://doi.org/10.3406/aijc.2018.2577>, [www.persee.fr/doc/aijc\\_0995-3817\\_2018\\_num\\_33\\_2017\\_2577](http://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2018_num_33_2017_2577) (1. svibnja 2021.).

<sup>68</sup> *Ibid.*, str. 120.

<sup>69</sup> *Ibid.*, str. 123.

<sup>70</sup> Ustavni sudac dr. Branko Brkić iznosi u Izdvojenom podupirućem mišljenju Rješenja o Zakonu o sudovima: “Teza 5. *De lege ferenda* predsjednika Vrhovnog suda trebali bi birati suci tog suda na općoj sjednici, tajnim glasovanjem i to bi bio znatan doprinos neovisnosti sudbene vlasti. Osobno se zalažem za to da predsjednika Vrhovnog suda biraju suci tog suda na općoj sjednici, tajnim glasovanjem, jer bi se na taj način Vrhovni sud otarasio utjecaja politike, a tajno glasovanje bi umanjilo doseg lobiranja unutar sudbene vlasti. Pitanje je samo želi li politika pristati na takav ustupak.”

<sup>71</sup> *‘Predsjednika Vrhovnog suda treba birati kao i predsjednika Ustavnoga suda’*; “Mrčela je rekao da su prijepori o izboru predsjednika Vrhovnog suda u potpunosti politički, a mogli bi se izbjeći tako da se promijeni sustav, da suci sami biraju predsjednika Vrhovnog suda” 4. svibnja 2021., <https://www.vecernji.hr/vijesti/predsjednika-vrhovnog-suda-treba-birati-kao-i-predsjednika-ustavnoga-suda-1489876> (5. svibnja 2021.). Mato Palić: *Đurđević je u krivu, DSV ima potreban legitimitet*, 13. svibnja 2021., <https://www.novolist>.

dušobne kontrole i provjere vlasti i načela demokracije ne bi ostali ni obrisani.<sup>72</sup> Suvremena zakonska rješenja u europskim državama, primjerice, u Španjolskoj (Organski zakon o sudovima, izmjena iz 2021.)<sup>73</sup>, jamče poštovanje ustavnog načela demokracije izborom sudaca članova Sudbenog vijeća u parlamentu kvalificiranom tropetinskom većinom svih zastupnika, što kod nas nije slučaj. Budući da suce članove hrvatskog DSV-a samostalno biraju suci, a ono bira redovne suce, nema demokratskog izbora sudaca, osim za predsjednika Vrhovnog suda. Hrvatsko sudstvo zatvorena je skupina koja djeluje korporativistički, a stvarno stanje dodatno bi se pogoršalo izborom predsjednika Vrhovnog suda od strane Opće sjednice Vrhovnog suda.

Neuspješna kohabitacija šteti položaju Hrvatske u svjetskoj strateškoj utakmici, a može doprinijeti i jačanju ekstremnih stranaka. Ustavne odredbe o podjeli ovlasti unutar izvršne vlasti treba primijeniti da bi se otklonila blokada ustavnog sustava na području vanjskih poslova i osigurao izbor veleposlanika. Ovlast imenovanja je *turbulentna klimatska zona u Ustavu*, a ustavni ulaz u "mirnu luku" je u nastavku neformalnog sastajanja predsjednika Republike i predsjednika Vlade, hrvatskoj ustavnoj konvenciji staroj dvadesetak godina.

---

hr/novosti/hrvatska/mato-palic-durdevic-je-u-krivu-dsv-ima-potreban-legitimitet/ (14. svibnja 2021.).

Doc. Mato Palić iznosi: "Meni ideja kolege Mrčele o tome da sami suci donose takvu odluku nije strana, to ne bi pogoršalo situaciju, nego bi je vjerojatno ubrzalo i pojednostavilo, jer ovako je uvijek moguća kriza u odnosu predsjednika Republike i većine u parlamentu, ma o kojoj se političkoj stranci radilo i bilo kom tajmingu. Ako bi sami suci VSRH-a birali, to bi značilo potpunu autonomiju Vrhovnog suda. Što se tiče druge ideje, izbora u parlamentu u nekom obliku, osobno mi je taj prijedlog stran, jer političke stranke preko svojih izabranih zastupnika ne bi trebale imati takvu vrstu utjecaja na sudstvo."

<sup>72</sup> Suprotno navedenom, ističemo da od Francuske deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. (Art. 16. *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.*) znanost ustavnog prava tumači da društvo u kojem nije uspostavljena dioba vlasti nema Ustav.

<sup>73</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, 29. travnja 2021., <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf>, Jefatura del Estado «BOE» núm. 157, de 02 de julio de 1985 Referencia: BOE-A-1985-12666 (5. svibnja 2021.).

Dvanaest članova Općeg sudbenog vijeća koji moraju biti izabrani "iz redova sudaca i magistrata svih pravosudnih kategorija" (članak 122. stavak 2. Ustava Španjolske, 1978.) prema Organskom zakonu biraju se u parlamentu (*Cortes Generales*). Zahtjev kvalificirane tropetinske većine jamac je demokratskog sustava i sprječava formiranje Općeg sudbenog vijeća prema političkoj volji trenutačne parlamentarne većine. Nakon parlamentarnog izbora sudaca u OSV, ono bira redovne suce.

Potrebno je promisliti i o usvajanju novog oblika institucionalne suradnje tijela izvršne vlasti u obliku predloženog Vijeća za vanjske poslove. Nositeljima izvršne vlasti uzrok neslaganja ne smije biti Ustav Republike Hrvatske, moraju ga bezuvjetno zaštititi.

## LITERATURA

- Carré de Malberg, R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, Paris, 1920.
- Chapus, R., *Droit administratif général*, vol. 1, 15e édition, Montchrestien, Domat droit public, Paris, 2001.
- de Tocqueville, A., *Democracy in America*, vol. II, part 2, ch. 5: *Of the Manner in Which American Democracy Conducts the Foreign Affairs of the State*, 1835.  
dostupno na: [https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2286/Tocqueville\\_1532.02\\_LFeBk.pdf](https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2286/Tocqueville_1532.02_LFeBk.pdf)
- de Tocqueville, A., *The State of the Parties*, National Review, vol. 7, br. 13, 1858.
- Duverger, M., *Bréviare de la cohabitation*, P.U.F., Paris, 1986.
- Feyereisen, M.; Guillot, J., *Procédure administrative contentieuse*, vol. 1, 4e éd., Éditions Larcier, Windhof, 2018.
- Håkansson, K., *The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund*, European Security, 2021., DOI: 10.1080/09662839.2021.1906229
- Hauriou, M., *Précis de droit administratif*, 11e éd., Dalloz, Paris, 1927.
- Kostadinov, B., Večernji list, 10.4.2021., <https://www.vecernji.hr/premium/zurno-se-prilagodivsi-stavovima-vlade-ustavni-sud-postao-je-sukreator-politickih-zbivanja-1483240>
- Kostadinov, B., Večernji list, 11.3.2021., <https://www.vecernji.hr/premium/pokusava-se-zakonom-ograniciti-primjena-ustavnih-ovlasti-predsjednika-rh-i-sabora-1475697>
- Massot, J., *L'Arbitre et le Capitaine*, Flammarion, coll. "Champs", Paris, 1987.
- Mato Palić: *Durđević je u krivu, DSV ima potreban legitimitet*, 13.5.2021., <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/mato-palic-durdevic-je-u-krivu-dsv-ima-potreban-legitimitet/>
- Montay, B., *Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République*, Jus Politicum, br. 11, <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>

- Melleray, F., *L'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement en question, le droit français confronté aux développements récents du droit espagnol*, Revue française de droit administratif, 2001., str. 1086 i sl.
- PESCO i Strateški kompas, Orbis, 20.11.2020., <https://obris.org/hrvatska/pesco-i-strateski-kompas-realnost-drumom-eu-sumom/>
- Predsjednika Vrhovnog suda treba birati kao i predsjednika Ustavnog suda, 4.5.2021., <https://www.vecernji.hr/vijesti/predsjednika-vrhovnog-suda-treba-birati-kao-i-predsjednika-ustavnoga-suda-1489876>
- Rainer, A., *Allemagne, Annuaire international de justice constitutionnelle, vol. 33-2017 (Juge constitutionnel et interprétation des normes – Le juge constitutionnel face aux transformations de la démocratie)*, 2018., str. 111 – 130; DOI: 10.3406/aijc.2018.2577
- Rouault, M.-C., *Droit administratif*, Gualino, Paris, 2005.
- Roussel, S.; Nicolas, Ch., *De l'injusticiabilité des actes de gouvernement* (chron. sous CE 13 déc. 2017, req. n° 411788 et 15 déc. 2017, req. n° 402259), AJDA, 2018., str. 491.
- Serrand, P., *Droit administratif, vol. 1, Les actions administratives*, 2° éd., PUF, Paris, 2017.
- Serrand, P., *Les explications doctrinales de l'injusticiabilité de l'acte de gouvernement : contribution à une typologie des injusticiabilités*, u: Serrand, P.; Szwedo, P. (ur.), *L'injusticiabilité : émergence d'une notion ? Etudes publiées en hommage au Professeur Jacques Leroy*, Biblioteka Jagiellońska, Kraków, 2018., str. 63 – 76.
- Staničić, F.; Sokol, T., *Odluka Ustavnog suda RH o ustavnosti načina izbora predsjednika Vrhovnog suda RH – Analiza Rješenja U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021., s posebnim osvrtom na izdvojena mišljenja glede izbora predsjednika Vrhovnog suda RH*, Informator, br. 6676, 2021., str. 13 – 18.
- Suradnja u području obrane: Vijeće odobrilo zaključke o strateškom preispitivanju PESCO-a 2020., 20.11.2020., <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/11/20/defence-cooperation-council-approves-conclusions-on-the-pesco-strategic-review-2020/>
- To Act Alone When Necessary?: Nathalie Tocci on European Strategic Autonomy*, The Editors Friday, Jan. 8, 2021., <https://www.worldpoliticsreview.com/podcast/29338/to-act-alone-when-necessary-nathalie-tocci-on-european-strategic-autonomy>
- Virally, M., *L'introuvable acte de gouvernement*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, vol. 58, 1952., str. 317 – 358.
- Waline, J., *Droit administratif*, 22e édition, Dalloz, Paris, 2007.

## IZVORI

- Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 73.
- CE 19 févr. 1875, n° 46707, Prince Napoléon-Joseph Bonaparte, Lebon 155.
- CE, 16 novembre 1998, M. Lombo, n° 161188
- CE, 23 février 2005, M. Hoffer, n° 277840
- CE, 26 novembre 2012, Krikorian, n° 350492
- CE, 27 octobre 2015, Fédération démocratique alsacienne, n° 388807
- CE, 29 décembre 1999, Lemaire, n° 196858
- CE, 30 décembre 2003, Comité contre la guerre en Irak, n° 55904.
- CE, 30 juillet 1997, Étienne, n° 155760
- CE, 5 juillet 2000, MM. Mégret et Mekhantar, n° 206965
- CE, Ass., 2 mars 1962
- CE, Ass., 29 septembre 1995, Association « Greenpeace France », n° 171277
- CE, Ass., 9 avril 1999, Mme Ba, n° 195616
- CE, ord. Référé, 23 avril 2019, n° 429668, 429669, 429674, 429701
- CE, Sect., 13 juillet 1979, COPAREX, n° 04880
- CE, 20 janvier 1876, *Mangin*; CE, 26 avril 1933, *Weber*.
- European Defence: The Challenge of Strategic Autonomy, Rapport d'information n° 626 (2018-2019) de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 3 juillet 2019, [http://www.senat.fr/rap/r18-626-2/r18-626-2\\_mono.html#toc0](http://www.senat.fr/rap/r18-626-2/r18-626-2_mono.html#toc0)
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, 29.4.2021., <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf>, Jefatura del Estado «BOE» núm. 157, de 02 de julio de 1985 Referencia: BOE-A-1985-12666
- Markovic and Others v. Italy [GC], no. 1398/03, ECHR 2006-XIV
- Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.
- PROPOSITION DE LOI portant création d'un droit au recours juridictionnel à l'encontre des actes de Gouvernement au regard de la protection des droits fondamentaux. EXPOSÉ DES MOTIFS, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2604\\_proposition-loi#D\\_non\\_amendable\\_0](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2604_proposition-loi#D_non_amendable_0)
- Rješenje broj: U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021.
- Rješenje broj: U-I-957/2007 i dr. od 23. ožujka 2011., Narodne novine, br. 37/2011
- TA Paris, ord, 9 avril 2019, no 1906076/9 et 1906077/9



Webinar *Europe's Missile Defence, EU and Nato*, 4.5.2021., <https://www.iai.it/en/news/europes-missile-defence-eu-and-nato>

Zakon o sudovima (Narodne novine br. 28/2013, 33/2015, 82/2015 i 67/2018)

## Summary

Biljana Kostadinov\*

CROATIA IN A CONFLICTING COHABITATION  
(MILANOVIĆ – PLENKOVIĆ)

*The unique Croatian experience with cohabitation shows that a high-intensity conflict between the Prime Minister and the President of the Republic is not exclusively waged in the area of everyday politics, and that there is also a desire to alter the constitutional prerogatives of the participants (the constitutional “rules of war”). Durability of the Constitution and its division of powers between the President of the Republic, the Prime Minister and the Croatian Parliament is afforded lesser weight and protection. Croatia has discarded the trusted waymark preserving the Croatian constitutional system, the instruction from the era of the first French cohabitation during the Fifth Republic (1986-1988), which pleads for a: “Return to the Constitution, only the Constitution and nothing but the Constitution”. The constitutional system is gridlocked.*

*Keywords: cohabitation; les „actes de Gouvernement“; powers of appointment; Constitutional Court; diplomacy; President of the Republic’s suspensive veto power; Foreign Affairs Council*

---

\* Biljana Kostadinov, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; biljana.kostadinov@pravo.hr; ORCID ID: [orcid.org/0000-0002-7504-3051](https://orcid.org/0000-0002-7504-3051)