

TEMELJNE ZNAČAJKE POLUPREDSJEDNIČKOG SUSTAVA

Prof. dr. sc. Robert Podolnjak*

UDK 342.53

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.1.6>

Ur.: 3. studenoga 2021.

Pr.: 7. ožujka 2022.

Pregledni rad

Sažetak

U radu se razlažu temeljne značajke sustava polupredsjedničke vlade, kojeg će Maurice Duverger popularizirati kao novi model političkog sustava. Različitost pojedinih definicija polupredsjedničke vlade i njihovi nedostaci naznačuju nepostojanje konsenzusa o temeljnim značajkama toga sustava što posljedično omogućuje da se politički sustavi promatraju ili kao parlamentarni ili kao polupredsjednički, ovisno o značajkama koje se koriste u pojedinim definicijama. Na temelju analize izvornih polupredsjedničkih modela (Weimarski ustav, Ustav francuske Pete Republike) u radu se nastoji ponuditi jednu sveobuhvatniju definiciju polupredsjedničke vlade kao sustava predsjedničke dominacije u političkom sustavu. U tom se smislu taj sustav definira kao sustav u kojem: 1. predsjednika države neposredno izabiru građani, odnosno posredno izborni kolegij u kojem ne prevladava predstavničko tijelo ili je ono isključeno iz njega; 2. njegov se mandat ne može okončati političkom odlukom predstavničkoga tijela; 3. je on stvarni šef izvršne vlasti, a obavlja je osobno i putem vlade koju predlaže parlamentu i 4. temelj njegova ključnoga položaja unutar izvršne vlasti određeni su ustavni prerogativi (raspuštanje parlamenta, imenovanje i razrješenje vlade) i/ili liderski položaj u stranci/stranačkoj koaliciji koja ima većinu zastupnika u parlamentu.

Ključne riječi: *polupredsjednički sustav; Ustav francuske Pete Republike; Weimarski ustav.*

1. UVOD

Klasična dihotomna podjela na predsjedničke i parlamentarne sustave u posljednjih je nekoliko desetljeća često dovedena u pitanje, ponajprije zbog prihvaćanja trihotomne podjele političkih sustava u mnogim ustavnopravnim i politološkim komparativnim studijama. Zasluga je to francuskoga pravnika, politologa

* Dr. sc. Robert Podolnjak, redoviti profesor, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu; robert.podolnjak@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6812-5684>.

i sociologa Mauricea Duvergera i njegove elaboracije „novog modela političkog sustava“, tj. polupredsjedničke vlade.¹ Prema Duvergerovoj definiciji, koja je do danas najprihvaćenija i najutjecajnija u literaturi komparativnih političkih sustava, politički će se režim smatrati polupredsjedničkim ako ustav koji ga je uspostavio obuhvaća tri značajke: predsjednik republike izabran je neposredno, posjeduje značajne ovlasti i nasuprot sebi ima premijera i ministre koji imaju izvršne i vladine ovlasti i mogu ostati na položaju tako dugo dok se parlament tome ne protivi.² Ta definicija, kako će naglašavati Duverger, proizlazi isključivo iz „sadržaja ustava“, ne uzimajući u obzir bilo koju drugu varijablu. Iako je od Duvergerove elaboracije polupredsjedničkog sustava prošlo već više od pola stoljeća,³ rasprave o tome može li se govoriti o distinktivnom sustavu, različitom od parlamentarnog i predsjedničkog sustava, koje su njegove temeljne značajke i u kojim je državama ozbiljen taj sustav i danas traju s istim intenzitetom, kao i u vrijeme kada je Duverger objavio svoj članak. Razlog tome su i tvrdnje da je Ustav Pete Republike „jedan od najposuđivanijih ustavnih konstrukcija u svijetu“.⁴ U nas će profesor Smiljko Sokol tvrditi da „većina demokratskih ustava, koji su doneseni nakon Francuskog ustava iz 1958. godine... prihvaća polupredsjednički sustav“, a uz Hrvatsku od „postkomunističkih demokracija polupredsjednički sustav su prihvatile Rusija, Rumunjska i Bugarska, a u određenoj mjeri i Poljska te baltičke države“.⁵ Riječ je o klasičnoj raspravi o originalnim i derivativnim ustavima.⁶ Rasprava o temeljnim obilježjima polupredsjedničkog sustava aktualna je i u nas, jer se u brojnim stranim radovima još uvijek navodi kako Hrvatska ima polupredsjednički sustav vlasti,⁷ premda je hrvatska ustavnopravna znanost jedinstvena u stajalištu da od

1 Maurice Duverger, „A New Political System Model: Semi-presidential Government“, *European Journal of Political Research* 8, br. 2 (1980).

2 Duverger, *A New Political System Model*, 166.

3 Duverger taj koncept prvi put izlaže 1970. u 11. izdanju svoje knjige *Institutions politiques et droit constitutionnel*, iako je sam termin prvi koristio francuski novinar Hubert Beuve-Mwery u *Le Mondeu* 1959. Vidi Vitalino Canas, „The Semi-Presidential System“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64, br. 1 (2004): 96.

4 Cindy Skach u uvodnim rečenicama svoje knjige navodi kako je u brojnim postkomunističkim državama kao modelski ustav odabran poluprezidencijalizam – „jedan nepoznati model općenito poznat kao ‘francuski tip’“, Cindy Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* (Princeton: Princeton University Press, 2005.), 1 i 94. Arend Lijphart je još prije upozoravao da je poluprezidencijalizam privlačan u državama u kojima se uočava nezadovoljstvo djelovanjem predsjedničkoga sustava, primjerice, Argentini, Brazilu, Kolumbiji te drugim zemljama Latinske Amerike. Arend Lijphart, „Introduction“, u: *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart (Oxford: Oxford University Press, 1992.), 21.

5 Smiljko Sokol i Branko Smerdel, *Ustavno pravo* (Zagreb: Informator, 1995.), 242.

6 Prema Loewensteinu originalni je ustav onaj koji utjelovljuje novo, istinski kreativno i stoga ‘originalno’ funkcionalno načelo političke vlasti i formiranje državne volje. Derivativni ustav označava ustavni obrazac koji pretežni posuđuje od postojećih ustava prilagodavajući ih nacionalnoj sredini. Vidi Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process* (Chicago: The University of Chicago Press, 1957.), 140.

7 Tako primjerice Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford: Oxford University Press, 2011.), 122; Thomas Sedelius i Olga Mashtaler, „Two decades of semipresidentialism: issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011“, *East European Politics* 29, br. 2 (2013): 109-134.

promjene Ustava iz 2000. Hrvatska ima parlamentarni sustav.⁸

Termin polupredsjednički sustav još uvijek nije pretežno prihvaćen među francuskim ustavnim pravnicima,⁹ ali usprkos tome Francuska se često smatra arhetipom toga sustava¹⁰ u brojnim ustavnopravnim i politološkim analizama. To naznačuje nužnost detaljnijega propitivanja sadržaja pojma polupredsjednički sustav, koji se u komparativnoj ustavnopravnoj i politološkoj literaturi ustalio kao onaj koji se najčešće koristi, premda on u svojoj raširenoj uporabi podrazumijeva često sasvim zaseban politički režim, *sui generis* ili 'miješani' sustav, koji ima specifične karakteristike, a često se analizira kao podtip parlamentarnog sustava.

2. FRANCUSKI ARHETIP POLUPREDSJEDNIČKOG SUSTAVA

Kada se postavlja pitanje koje su temeljne značajke francuskoga modela polu-predsjedničkog sustava i može li se uopće govoriti o Francuskoj kao „arhetipu polu-predsjedničkog sustava“ različita su mišljenja u ustavnopravnoj i politološkoj literaturi. Na primjeru Weimarskog ustava (a što se odnosi i na Ustav Pete Republike) Friedrich Rüb će ustvrditi da glavna razlika među ustavima koji uspostavljaju polupredsjedničku vladu „nije ustavno ustrojstvo, nego raznolikost igara koje omogućuju“.¹¹ Michel Debre, pisac francuskog Ustava Pete Republike, i sam će priznati mogućnost njegove različite interpretacije: „Postoje dva moguća čitanja Ustava, tj. dva načina njegova interpretiranja ... Predsjednik republike izabire premijera. Premijer mora uživati povjerenje nacionalne skupštine. Takvo uređenje dovodi do dvije interpretacije ustava, obje potpuno ispravne. Jedna interpretacija čini vladu naročito poslom predsjednika. Ona druga interpretacija daje premijeru značajni osobni autoritet prvenstveno zbog potpore parlamenta. Obje su te interpretacije korištene naizmjenično“.¹² Olivier Duhamel govori pak o „hibridnom ustavnom poretku“: „Formalno, francuski Ustav je parlamentarni, kao u drugim europskim zemljama, jer vladi može biti izglasano nepovjerenje od strane parlamenta. Ali on je također predsjednički, jer je, ako gledamo dalje od formalnog pravnog temelja vlade i umjesto toga promatramo politiku, predsjednik izabran od naroda i u načelu vrši izvršnu vlast“.¹³ Peta republika, zaključuje Yves Meny, „ne odgovara u potpunosti

8 Vidi primjerice Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, 2. izd. (Zagreb: Narodne novine, 2020.), 292.

9 U francuskoj ustavno-pravnoj literaturi sustav Pete Republike karakterizirat će se kao prezidencijalistički (Gicquel), parlamentarno-predsjednički (Pactet), republikanska parlamentarna monarhija ili dualistički parlamentarni sustav (Cadart), parlamentarni sustav s predsjedničkim korektivom (Colliard) itd. Vidi Vitalino Canas, „The Semi-Presidential System“, 114.

10 Robert Elgie, Duverger, „Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype“, *West European Politics* 32, br. 2 (2009): 249.

11 Vidi Friedbert W. Rüb, „Šah parlamentu: uloga predsjednika u srednjoevropskim i istočnoevropskim tranzicijama“, *Politička misao* 30, br. 4 (1993): 98.

12 Vidi Michel Debre, „Reflections of a Modern Framer (1978)“, u: *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, ed. Donald L. Robinson (Boulder: Westview Press, 1985.), 322-323.

13 Olivier Duhamel, „France's New Five Year Presidential Term“, March 1, 2001., pristup 12.

pravilima klasične ustavne ljepote“.¹⁴

De Gaulle će 1964. naglasiti da ustav čine „duh, institucije i praksa“ (*Une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique*).¹⁵ Imajući u vidu naprijed rečeno autor se okvirno iznijeti značajke francuskoga polupredsjedničkog modela:

- predsjednik republike neposredno je izabran od naroda za utvrđeno mandatno razdoblje¹⁶
- predsjednik republike dijeli izvršnu vlast s premijerom i njegovom vladom, stvarajući time strukturu dvojne izvršne vlasti
- predsjednik imenuje i razrješuje premijera i na njegov prijedlog ostale članove vlade te predsjedava sjednicama vlade
- vlada je prema Ustavu formalno odgovorna Nacionalnoj skupštini i mora uživati njeno povjerenje
- zbiljski je vlada politički odgovorna i predsjedniku republike kada on imenuje premijera i vladu iz redova njegove stranke ili koalicije koja ga podupire
- predsjednik ima važne ovlasti koje ne podliježu supotpisu (donošenje uredbi sa zakonskom snagom, raspisivanje referendum, raspuštanje parlamenta)
- predsjednik države, a ne vlada, stvarni je nositelj izvršne vlasti u situacijama kada postoji trostruko političko suglasje: prvo između vlade i većine u parlamentu, drugo između predsjednika republike i vlade i treće između predsjednika i većine u Nacionalnoj skupštini.¹⁷

Neke među navedenim značajkama proizlaze iz samog ustavnog teksta, neke su rezultat unutarnje dinamike francuskoga političkog sustava, djelovanja političkih aktera, posebno predsjednika Republike, pa i nepisanih pravila (koja se ne bi mogla nedvojbeno okarakterizirati ustavnim konvencijama). Činjenica je, kako ukazuje Gicquel, da je od 1962. predsjednik bio u mogućnosti „dodati svojim ustavnim prerogativima druge *de facto* ovlasti koje su proizlazile iz njegove pozicije lidera

listopada 2021. <https://www.brookings.edu/articles/frances-new-five-year-presidential-term/>.

14 Yves Meny, *Francuski politički sustav* (Osijek: Pan Liber, 1998.), 24.

15 Charles De Gaulle, „Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique“, tiskovna konferencija održana 31. siječnja 1964., pristup 12. listopada 2021., <http://mjp.univ-perp.fr/textes/degaulle31011964.htm>.

16 Neposredni izbor predsjednika nije izvorna značajka Ustava Pete Republike, već je to postao nakon ustavnog referenduma 1962.

17 O navedenim značajkama vidi posebno Smiljko Sokol, „Polupredsjednički sustav u Francuskoj V. Republici“, u Branko Smerdel i Smiljko Sokol, *Ustavno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2006.), 365-367.

Ovo trostruko političko suglasje osobito naglašavaju mnogobrojni analitičari kao temeljni preduvjet stabilnoga funkcioniranja polupredsjedničkog sustava. Tako C. Skach misli isto kada govori o „konsolidiranoj većinskoj vladi“, a to je situacija kada predsjednik i premijer imaju istu većinu u parlamentu. To je onaj tip poluprezidencijalizma koji, prema njoj, minimalizira institucionalni sukob predsjednika i premijera. Vidi Skach, *Borrowing Constitutional Designs*, 15-16. Pritom je nužno istaknuti često zanemareni aspekt da je trostruko političko suglasje, koje se u Francuskoj u pravilu ostvaruje, rezultat dvokružnoga većinskog sustava, koji omogućuje slično sustavu relativne većine, ostvarivanje stabilne većine u Nacionalnoj skupštini većinskoj stranci / koaliciji.

većine u parlamentu“.¹⁸

3. POLUPREDSJEDNIČKI SUSTAV KAO NOVI MODEL POLITIČKOG SUSTAVA – DUVERGER I NJEGOVI KRITIČARI

Duverger će biti prvi analitičar koji će nastojati novi francuski sustav Pete Republike smjestiti u šire europsko okružje i definirati ga kao predstavnika jednoga modela prisutnog u većem broju europskih država. Analizirajući određeni skup država koje su ispunjavale temeljni uvjet institucionalnog ustroja (neposredno izabrani predsjednik uz odvojenu vladu odgovornu parlamentu) Duverger je uočio velike razlike između njihova formalnog ustava (polu-predsjedničkog) i funkcioniranja poput klasičnih parlamentarnih sustava. Njegova komparativna analiza sedam država koje su ispunjavale formalne kriterije, koje je sam definirao, pokazala je veliku raznolikost političke prakse, bez obzira na sličnost ustavnog okvira i ovlasti predsjednika države. Tako se ustavni okvir u Duvergera zapravo ispostavlja kao odlika od sekundarnog značenja. Ustavi Austrije, Irske i Islanda u tom su smislu „polupredsjednički“, ali je politička praksa „parlamentarna“. To će reći da se predsjednici u tim državama, bez obzira na to što su neposredno izabrani i što im ustav daje određene značajne ovlasti, u praksi ponašaju poput njemačkog i talijanskog predsjednika ili čak britanske kraljice. U tri slučaja (propala Weimarska Republika, Finska i Portugal) Duverger će uočiti stvarni dualizam izvršne vlasti, prema kojem je u stvarnom smislu uravnotežena podjela izvršnih ovlasti, svojevrsni *power sharing*, između predsjednika i vlade. Treći obrazac polupredsjedničkog sustava Duverger nalazi u Francuskoj, gdje uočava „svemoćno predsjedništvo“ u kojem su francuski predsjednici, od De Gaullea nadalje, „neposredno izvršavali prerogative koji su im dodijeljeni ustavom. Oni su izvršavali neposredno prerogative svojih premijera i vlada, svodeći ove potonje na poslušnike. Na taj su način postali vrhovni poglavari izvršne vlasti i stvarni šefovi vlade“.¹⁹

Razlozi varijacija ustavno-političke prakse i položaja predsjednika u pojedinim polu-predsjedničkim sustavima manje su proizlazili iz ustavnih ovlasti šefova država (ovlasti pri formiranju vlade, raspuštanju parlamenta, predlaganju referenduma, sudjelovanja u zakonodavnom procesu, posjedovanja izvanrednih ovlasti, ovlasti imenovanja koje se mogu vršiti samostalno ili uz prijedlog vlade, odnosno supotpis premijera), već ponajprije iz tradicija pojedine zemlje i privrženosti političkih stranaka parlamentarizaciji političke prakse, odnosno njenoj prezidencijalizaciji. Najvažnija je eksplikatorna varijabla različite uloge i položaja predsjednika u pojedinim polupredsjedničkim sustavima za Duvergera njegov odnos prema parlamentarnoj većini: „Ako joj je on na čelu, postaje svemoćan, poput francuskih predsjednika. Ako je njen član, bez da bude na njenom čelu, postaje figura poput sadašnjeg austrijskog predsjednika ili većine irskih predsjednika. Ukoliko je izvan te većine, bilo kao njen protivnik, bilo kao neutralna osoba, on će biti u jednoj regulatornoj poziciji i njegove

18 Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 10. izd. (Paris: Montchrestien, 1989.), 580.

19 Duverger, *A new political system model*, 171.

stvarne ovlasti tada će odgovarati ustavnom nacrtu²⁰.

Duvergerova definicija polupredsjedničkog sustava poslužit će kao temelj svim kasnijim nastojanjima da se taj hibridni sustav pokuša jasnije elaborirati i razlučiti u odnosu prema predsjedničkom sustavu, s jedne i parlamentarnom sustavu, s druge strane. Prvi otklon od njegove definicije išao je smjeru drukčijeg odnosa njegove postavke da predsjednik mora imati „prilično značajne ovlasti“. Duverger sam nije nikada pobliže precizirao koje to predsjedničke ovlasti smatra „značajnim“, odnosno kako bi se pouzdano moglo, čitanjem ustava pojedinih zemalja i praćenjem ustavnopolitičke prakse, utvrditi posjeduje li predsjednik ovlasti koje su dovoljno važne da bi se režim mogao klasificirati kao polupredsjednički.

Stoga je dio analitičara reducirao njegovu izvornu definiciju polupredsjedničkog sustava i iz nje izbacio dio da predsjednik mora imati značajne ovlasti, time ostavljajući samo institucionalne značajke (neposredno izabrani predsjednik, vlada odgovorna parlamentu) kao nužne i dovoljne da bi se neki sustav mogao smatrati polupredsjedničkim. Prednosti takve definicije, kako ističu njeni zagovornici, dopušta uvrštavanje u kategoriju polupredsjedničkih režima točno određene države i maksimalizira priliku da se one uspoređuju kao slične.²¹ Naravno, prema takvoj, najširoj mogućoj definiciji, moguće je kategorizirati čak 55 država kao polupredsjedničke (među njima, dakako, i Hrvatsku), što bi trebalo voditi zaključku da je riječ o vrlo raširenom sustavu vlade, koji zaslužuje veću pažnju, no što mu je do sada pridala akademska zajednica.²² Međutim, jasno je da zagovaratelji takve definicije ne mogu izbjeći ono što je uočio već Duverger – da se zbog vrlo različite političke prakse polupredsjedničke države ne mogu tek tako uspoređivati i da ih je nužno podijeliti na podtipove.²³ No, čemu služi jedna vrlo široka definicija polupredsjedničkih sustava koja potom zahtijeva subpodjelu tih sustava, jer je među njima toliko različita politička praksa, ali još više ustavni položaj i ovlasti predsjednika države, da je nemoguće uspoređivati sve države koje su jednostavno ugrane u Prokrustovu postelju poluprezidencijalizma. Između jedne Slovenije, Irske

20 Duverger, *A new political system model*, 184.

21 Robert Elgie, „A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme“, *Journal of Democracy* 16, br. 3 (2005): 100.

22 Ne treba čuditi da takva definicija dolazi od Roberta Elgia, autora više zbornika radova o poluprezidencijalizmu u Europi. Vidi npr. Robert Elgie, ed., *Semipresidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999.); Robert Elgie i Sophia Moestrup eds., *Semipresidentialism in Central and Eastern Europe* (Manchester: Manchester University Press, 2008.). Na drugom su kraju Stepan i Skach koji nalaze samo dva polupredsjednička sustava (Francusku i Portugal). Vidi Alfred Stepan i Cindy Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*, *World Politics* 46, br. 1 (1993): 8-9.

23 Tako, primjerice, Elgie nalazi tri podtipa polupredsjedničkih sustava: visoko prezidencijalizirani polupredsjednički režimi koji su vrlo slični čistom prezidencijalizmu (Rusija i niz drugih zemalja bivšega Sovjetskog Saveza), polupredsjednički režimi s ceremonijalnim predsjednicima koji funkcioniraju poput parlamentarnih sustava (misli na Austriju, Island, Sloveniju, Irsku, Bugarsku i Portugal) te polupredsjedničke režime s ravnotežom predsjedničkih i premijerskih ovlasti (vrlo široko definiran podtip u kojem su zemlje poput Finske, Litve, Poljske, Hrvatske i Francuske). Vidi Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism*, 102-108.

ili Islanda s jedne strane, Poljske, Finske i Litve na drugoj, Francuske na trećoj, a Rusije, Ukrajine i Bjelorusije na četvrtoj izrazite su kvalitativne razlike položaja, uloge i ovlasti predsjednika države, koje se ne mogu svesti tek na političku praksu, kao što je to tvrdio Duverger na znatnom manjem uzorku zemalja, već je riječ o sadržajno drukčijem ustavnom položaju predsjednika i njegovim ovlastima. Neki politički sustavi s neposredno izabranim predsjednikom (Slovenija, Austrija, Irska, Island) sličniji su čisto parlamentarnim sustavima nego onima koji se, poput Francuske, smatraju polupredsjedničkim. To nam potvrđuje da neposredno izabrani predsjednik i vlada odgovorna parlamentu jesu možda nužni, ali svakako nisu dovoljni uvjeti za jednu cjelovitu definiciju polupredsjedničkoga sustava koja bi mogla poslužiti u eksplanatorne svrhe.

Drukčija reformulacija Duvergerove definicije bez uzimanja u obzir varijable „predsjedničke ovlasti“, a na temelju evolucije i iskustava francuske Pete Republike kao prototipa polupredsjedničkog sustava, polazi od toga da je francuski sustav istinski miješani sustav temeljen na fleksibilnoj strukturi dvostruke vlasti, tj. dvoglave egzekutive u kojoj se „prva glava“ mijenja (oscilira) kako se mijenjaju većinske kombinacije.²⁴ U tom smislu nadopunjena Duvergerova definicija polupredsjedničkog sustava u varijanti Giovannija Sartorija glasi:

1. šefa države posredno ili neposredno izabire narod za utvrđeno mandatno razdoblje
2. šef države dijeli izvršnu vlast s premijerom, time stvarajući strukturu dvojne vlasti koja je definirana trima kriterijima:
3. predsjednik je neovisan o parlamentu, ali nije ovlašten vladati sam ili neposredno i stoga njegova volja mora biti provediva putem njegove vlade
4. suprotno tome, premijer i njegov kabinet su neovisni o predsjedniku u tom smislu što su ovisni o parlamentu: podložni su ili parlamentarnom povjerenju ili nepovjerenju (ili objem) i u svakom slučaju trebaju potporu parlamentarne većine
5. struktura dualne vlasti poluprezidencijalizma dopušta različite ravnoteže i također promjenjive nadmoćnosti unutar egzekutive, uz striktnu uvjete da postoji ‘potencijal autonomije’ svake sastavne jedinice izvršne vlasti.²⁵

Nestalnost u odnosima predsjednika i vlade zbog mogućnosti promjenjivih stranačkih većina u parlamentu nisu, kao što je to ustvrdio Duverger, izmjena predsjedničkih i parlamentarnih faza u političkom životu,²⁶ već je riječ o fleksibilnim pomjeranjima težišta političke moći u jednom sustavu. Naime, za Sartorija ne postoji nešto kao „parlamentarna faza“ u polupredsjedničkom sustavu, jer i kada ima protivnu vladu i stranačku većinu u parlamentu, francuski predsjednik ima znatno veće ovlasti od predsjednika u čisto parlamentarnom sustavu. On nije tada svemoćan, ali je važan čimbenik izvršne vlasti. Također, predsjednik koji vlada s pomoću „svoje“ vlade ne

24 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2. izd. (New York: New York University Press, 1997.), 125.

25 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 132.

26 Duverger je prihvatio ocjenu Vedela da poluprezidencijalizam nije „jedna *sinteza* parlamentarnog i predsjedničkog sustava, već jedna *izmjena* između predsjedničkih i parlamentarnih faza“ (Duverger, *A New Political System Model*, 186).

može biti sveden na predsjednika koji, kao u predsjedničkom sustavu, sam čini vladu.

Znatno se češće u komparativnoj literaturi pokušava ispuniti sadržajem Duvergerov uvjet da predsjednik u polupredsjedničkom sustavu ima „značajne ovlasti“. Pojedini autori definiraju veći ili manji niz kategorija predsjedničkih ovlasti. Najvažnije među njima su uloga predsjednika u formiranju vlade, predsjedavanje sjednicama vlade, mogućnost razrješenja vlade, zakonodavne ovlasti (pravo veta, donošenje uredbi sa zakonskom snagom, zakonodavna inicijativa i dr.), mogućnost predlaganja referenduma, ovlasti tijekom izvanrednog stanja, mogućnost raspuštanja parlamenta, samostalne ovlasti imenovanja te uloga u vanjskoj politici i politici nacionalne sigurnosti.

Pojedini analitičari koriste različite pokazatelje predsjedničkih ovlasti, različito ih vrednuju te na temelju konačnoga bodovnog salda definiraju „snagu“ predsjednika u pojedinom sustavu. No, pritom nema unaprijed određenih parametara koji bi se koristili jednoobrazno, niti se posvećuje jednaka pozornost pojedinim ovlastima. Riječ je u pravilu o subjektivnim procjenama „jačine“ pojedinih ovlasti predsjednika, a teško je međusobno uspoređivati različita vrednovanja ovlasti pojedinih analitičara.

U skupinu analitičara koji razdjelnicu parlamentarnih i polupredsjedničkih sustava nalaze u ovlastima predsjednika pripada i Smiljko Sokol, ali za razliku od ostalih, ključnu varijablu razlikovanja dvaju sustava nalazi u prisutnosti ili odsustvu instituta supotpisa: „Dok kod čistog parlamentarnog sustava svaki akt državnog poglavara mora biti supotpisan, kod polupredsjedničkog sustava institut supotpisa je samo iznimka“.²⁷ Upravo primjer francuske Pete Republike ukazuje, prema Sokolu, da znatno snažniji i neovisniji položaj predsjednika Republike prema drugim najvišim državnim tijelima proizlazi iz činjenice da mu nije potreban supotpis predsjednika Vlade u vršenju nekih važnih ustavno-političkih ovlasti (raspisivanje referenduma, raspuštanje Nacionalne skupštine, poduzimanje mjera u izvanrednim prilikama).²⁸

No, činjenica je da je prema Weimarskom ustavu svaki akt predsjednika države morao biti supotpisan (čl. 50. toga ustava),²⁹ a upravo je njime stvoren prvi

27 Smerdel i Sokol, *Ustavno pravo*, 363.

28 Smiljko Sokol, „Temeljna obilježja francuskog ustava iz godine 1958.“, *Vladavina prava* 1, br. 4-5-6 (1997): 114-115.

29 Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 9. izd. (Berlin: Duncker & Humblot, 2003.), 352.

Autor Weimarskog ustava Hugo Preuß naglašavao je da su sve odluke predsjednika Reicha podložne supotpisu kancelara ili nadležnog ministra braneći nužnost supotpisa čak i kod ovlasti raspuštanja parlamenta i raspisivanja referenduma. Preuß će argumentirati da je nužnost supotpisa u tim situacijama nužna, jer je time predsjedniku zapriječeno da ide protiv parlamentarne većine i od nje podupirane vlade. Kada bi predsjednik takve akte mogao donijeti bez supotpisa svaka bi odgovorna vlada u tom slučaju morala podnijeti ostavku. Preuß je izrazio dvojbu da bi nakon raspuštanja parlamenta moglo uspjeti stvaranje jednog „politički mogućeg kabineta“. Tada bi se predsjednik našao izoliranim nasuprot biračkom tijelu, njegova bi pobjeda bila „pobjeda jedne čisto osobne politike“, a poraz bi njegov položaj učinio neodrživim. Preuß upozorava: „Ustavom propisani postupak ne čini predsjedniku nemogućim preusmjeriti kormilo države protiv volje dosadašnje (parlamentarne) većine i njenog ministarstva, ali zahtijeva od njega da prethodno oblikuje novi kabinet, koji će preuzeti odgovornost za novi kurs s uvjerenjem da će pri glasačkoj provjeri dobiti većinu. Narod dakle odlučuje između starog i novog kabineta, a ne o osobnoj politici predsjednika“. Vidi Hugo Preuß, *Gesammelte Schriften: Vierter Band: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.), 343.

polupredsjednički sustav.³⁰ Dakle, institut supotpisa kao pravilo ili iznimka pri donošenju predsjedničkih akata ne može biti jedina razlikovna značajka između čistoga parlamentarnog sustava i polupredsjedničkog sustava. Ne bi to trebala biti niti politička neodgovornost predsjednika, budući da je Weimarski ustav u čl. 43. predvidio takvu njegovu odgovornost, što nam potvrđuje i autor toga ustava Hugo Preuß.³¹

Posljednja reformulacija izvorne Duvergerove definicije polupredsjedničkog sustava koju daju Mathew Soberg Shugart i John Carey odnosi se na dijeljenje tog sustava na dva podtipa s obzirom na odgovornost vlade prema predsjedniku, odnosno parlamentu, kao ključne varijable. Prvi podtip (premijer - prezidencijalizam) ima iste značajke kao i Duvergerov polupredsjednički sustav, s time da ovlasti predsjednika nisu nužno zakonodavne. Drugi podtip (predsjedničko-parlamentarni sustav) bitno se razlikuje od prvoga po tome što predsjednik ima ovlast i imenovati i razriješiti članove vlade te uz to je ovlašten raspustiti parlament i/ili zakonodavne ovlasti.³² Predsjedničko-parlamentarni sustav u svom bi nazivu trebao predočiti koje institucije imaju ovlast nad vladom tako da se u toj varijanti ističe istodobna dvostruka odgovornost vlade i pojedinih ministara prema predsjedniku i prema parlamentu, dok se u dugoj varijanti (premijer - prezidencijalizam) naglašava primarnost premijera: „Pod premijer - prezidencijalizmom premijer i kabinet su *isključivo* odgovorni skupštinskoj većini, dok su pod prezidencijal - parlamentarizmom premijer i kabinet *dvostruko* odgovorni predsjedniku i skupštinskoj većini“.³³ Predsjedničko-parlamentarna inačica poluprezidencijalizma mnogo je bliža čistom predsjedničkom sustavu, ali ona ipak ostaje u okviru polupredsjedničkog sustava budući da parlament može smijeniti vladu, bez obzira na eventualno protivljenje predsjednika. Tipični slučajevi predsjedničko-parlamentarne inačice poluprezidencijalizma su, prema Shugartu, weimarska Njemačka, Rusija i Austrija(?), a podtipu premijer - prezidencijalizam pripadale bi Francuska, Portugal, Poljska, Litva itd. Hrvatska je do 2000. svrstavana

30 I Smiljko Sokol smatra da se weimarski parlamentarizam može smatrati „pretečom ili čak prvim primjerom polupredsjedničkog sustava“. Vidi Smerdel i Sokol, *Ustavno pravo*, 360.

31 Korelat raspuštanja parlamenta, kako bi o njegovu budućem sastavu i novoj vladi odlučivao narod, je za Preuša odredba čl. 43. Ustava prema kojoj parlament može dvotrećinskom većinom zatražiti opoziv predsjednika putem neposrednog glasovanja. Odbacivanje opoziva od naroda ima dvostruku posljedicu: smatra se reizborom predsjednika na novi sedmogodišnji mandat i rezultira raspuštanjem Reichstaga. Kako ukazuje Preuß, to je „jedini ustavom predviđeni slučaj provedbe političke odgovornosti predsjednika Reicha, u ostalom on je u potpunosti pokriven političkom odgovornošću ministarstava Reicha“ (Preuß, *Gesammelte Schriften*, 343). Preuß će u jednom drugom tekstu čak naznačiti da predsjedničko pravo raspuštanja parlamenta mora biti pravno kompenzirano pravom parlamenta da inicira postupak utvrđivanja političke odgovornosti predsjednika, tj. odlučivanje građana o njegovu opozivu i da se jedno bez drugoga ne može pravno braniti. Vidi Hugo Preuß, *Staat, Recht und Freiheit: Aus vierzig Jahren deutscher Politik und Geschichte* (Hildesheim: Georg Olms Verlag, 2006.), 417.

32 Matthew Soberg Shugart i John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992.), 23-24.

33 Matthew Soberg Shugart, „Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns“, *French Politics* 3, br. 3 (2005): 333.

u predsjedničko-parlamentarnu inačicu poluprezidencijalizma,³⁴ jer je prema čl. 98. tadašnjeg Ustava predsjednik mogao imenovati i razriješiti dužnosti predsjednika i pojedine članove vlade, a nakon ustavne promjene Hrvatska bi pripadala podtipu premijer - prezidencijalizam.³⁵

Iako, naizgled, Shugart-Careyeva klasifikacija bolje izražava različitost polupredsjedničkih sustava, kroz dvije podvrste koje se temelje na odnosu predsjednika i vlade, ona je previše formalistička i ne uzima u obzir političku praksu, odnosno materijalni ustav. Naime, prema njihovoj klasifikaciji Francuska pripada premijer - prezidencijalizmu, u kojem je naglašena uloga premijera i u kojem nije ustavno propisana odgovornost vlade prema predsjedniku, ali politička praksa Pete Republike nedvojbeno ukazuje da je premijer, osim u razdobljima kohabitacije, znatno slabiji dio dvojne egzekutive.³⁶ Upravo će Duverger, premda prije prvoga razdoblja kohabitacije, govoriti o „svemoćnom predsjedništvu“ u Francuskoj, u kojem će premijeri biti svedeni, prema riječima Rene Capitana, na „šefa ureda predsjednika Republike“.³⁷ Predsjednik će države smjenjivati premijere kad god to poželi. Kako će u vrijeme „vladavine“ predsjednika Mitterranda zaključiti Roy Macridis: „Premijer duguje svoju vlast i položaj predsjedniku i izvodi svoje ovlasti ne iz Ustava ili povjerenja Nacionalne skupštine, već od predsjednika. On je predsjednikov čovjek“.³⁸ Nužno je pritom napomenuti da je ustavni običaj da predsjednik može smijeniti predsjednika vlade koji pripada njegovoj stranačkoj, odnosno koalicijskoj, većini.³⁹

34 Vidi Rüb, *Šah parlamentu*, 89.

35 Vidi Thomas Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe* (Örebro: Örebro University, 2006.), 57.

U nas Sokol, čije mišljenje dijeli autor, naglašava dvostruku ovisnost vlade kao jednu od temeljnih razlika između ustavnog modela čistoga parlamentarnog i polupredsjedničkog sustava, a ne kao Shugart i Carey između dva podtipa polupredsjedničkog sustava. Vidi Smiljko Sokol, „Suvremeni parlamentarizam, polupredsjednički sustav i novi hrvatski ustav“, *Zakonitost* 44, br. 11-12 (1990): 1425.

Njemački autor Georg Brunner također smatra da je odlučujuća značajka parlamentarnog sustava politička odgovornost vlade isključivo prema parlamentu, dok je značajka miješanih ili polupredsjedničkih sustava dvostruka odgovornost vlade. Vidi Brunner, „Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative“, u: *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, hrsg. Otto Luchterhandt, 2. Aufl. (Berlin: Verlag Arno Spitz, 2002.), 79-80, 85.

36 Većina analitičara koji kritiziraju Shugart-Careyev pristup zamjeraju im upravo to što inzistiraju na tome da francuski predsjednik nema formalnu ovlast razrješenja vlade, a nesporno je da *de facto* ta ovlast postoji. Tako, npr. Klaus Von Beyme, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999* (Houndmills: Basingstoke, Macmillan Press Ltd., 2000.), 14. Prema Sartorijevom mišljenju imajući u vidu francuski ‘materijalni ustav’ taj bi sustav prema Shugart-Careyevoj klasifikaciji pripadao predsjedničko-parlamentarnom, a ne premijersko-predsjedničkom tipu. Vidi Sartori, *Comparative constitutional engineering*, 139. Zanimljivo je da Shugart i Carey te njihovi sljedbenici nikada nisu odgovorili na te kritike.

37 Duverger, *A New Political System Model*, 171-172.

38 Roy Macridis, „Politics of France“, u: *Modern Political Systems: Europe*, ed. Roy Macridis, 7. ed. (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990.), 82. Ističu se primjeri smjenjivanja premijera Debrea 1962., Pompidoua 1968., Chaban-Delmasa 1972. i Mauroya 1984., sve po volji predsjednika države, a ne Nacionalne skupštine.

39 Vidi Jon Elster, „Afterward: the making of postcommunist presidencies“, u: *Postcommunist*

Uz to, Shugart i Carey su naznačili da je jedna od značajki predsjedničkog parlamentarnog sustava ovlast predsjednika da samostalno raspusti predstavničko tijelo. Takvu ustavnu ovlast upravo nemaju (ili je nisu imali) predsjednici onih država koje su oni svrstali u taj podtip polupredsjedničkog sustava (weimarska Njemačka, Austrija, Rusija, Hrvatska do 2000.), a ima je francuski predsjednik. Upravo na primjeru Francuske, prototipa polupredsjedničke vlade, pokazuje se puki formalizam Shugart-Careyove konstrukcije. Štoviše, u vrijeme kohabitacije predsjednika s vladom koja uživa povjerenje predsjedniku nenaklonjene (tj. većinski protivne) Nacionalne skupštine francuski sustav bi doista mogao odgovarati premijer - predsjedničkom sustavu. No, to samo znači da bi ovisno o (ne)podudarnosti predsjednika i stranačke većine u skupštini francuski sustav varirao između predsjedničkog parlamentarnog i premijer-predsjedničkog sustava, čime se dokazuje koliko je Shugart-Careyeva konstrukcija neodgovarajuća.

4. POLUPREDSJEDNIČKI SUSTAV KAO MODEL PREDSJEDNIČKE DOMINACIJE U POLITIČKOM SUSTAVU

Mnogi će analitičari na temelju Duvergerove definicije istaknuti da je kombinacija dviju ustavnih značajki – da je šefa države izabrao narod za određeno unaprijed utvrđeno razdoblje i da istodobno postoji šef vlade u vidu premijera, kojeg obično imenuje predsjednik, a odgovoran je parlamentu – upravo ono što države koje imaju takav institucionalni ustroj bitno odvajaju od predsjedničkog i parlamentarnog sustava, u kojima se ne može naći takva institucionalna kombinacija. Dakle, značajka polupredsjedničkog sustava nalazila bi se u dvostrukoj egzekutivi, dvojnomo obnašatelju izvršnih ovlasti, koji oboje imaju neposrednu izbornu legitimaciju (predsjednik putem neposrednih predsjedničkih izbora, a premijer putem parlamentarnih izbora). Izvršna je vlast podijeljena između predsjednika i premijera, iako se u pravilu neće moći ustavno-politički definirati parametri te podjele karakteristični za predsjednički sustav.

Analitičari parlamentarnog sustava, od Verneya do von Beymea, u svojim će definicijama navoditi da je jedna od njegovih temeljnih karakteristika „dvojna egzekutiva“, gdje „premijer ili kancelar postaje šef vlade, a monarh ili predsjednik djeluje kao šef države“.⁴⁰ Pritom će Verney dodati da podrazumijeva predsjednika kojeg je izabrao parlament. No, on će sam među prvima istaknuti da tamo gdje predsjednik ima „posebne ovlasti usporedive s ili iznad onih kabineta sustav na toj točki prestaje biti istinski parlamentarni“.⁴¹ Naime, svi će analitičari parlamentarnog sustava, još od Bagehota, ukazivati na to da je kabinet zamijenio monarha kao djelatnog (engl. *efficient*) dijela vlade, prepuštajući mu ulogu (po)časnog (engl. *dignified*) dijela vlade.⁴² Sustav u kojem bi monarh ili predsjednik po svojim ovlastima postao djelatni

Presidents, ed. Ray Taras (Cambridge: Cambridge University Press, 1997.), 226.

40 Verney, *Analysis of Political Systems*, 178.

41 Verney, *Analysis of Political Systems*, 178.

42 U germanskoj će se tradiciji slično tome savezni kancelar smatrati dinamičkim autoritetom, 'aktivnim kraljem' (*dux*), dok je predsjednik integrirajući autoritet, pasivni kralj (*rex*). Vidi

dio vlade bio bi izvan dosega definicije parlamentarnog sustava kako je ona dana u klasičnom djelu *The English Constitution*.⁴³

Nerazriješen spor između pobornika dihotomne i trihotomne podjele političkih režima uvelike proizlazi iz toga može li se pojam, sadržaj i međusobni odnos „dvojne egzekutive“ (šef države u vidu monarha ili predsjednika i premijer) uvijek i u svakom slučaju uklopiti unutar modela jednoga parlamentarnog sustava ili može biti različit (zbog načina izbora šefa države, njegovih ovlasti, odnosa prema vladi i parlamentu) da se može govoriti o *sui generis* sustavu. Kada je njemački ustavnopravni teoretičar Carl Schmitt pisao o položaju i ovlastima predsjednika njemačkoga Reicha prema Weimarskom ustavu (a on je prethodnik Ustava Pete Republike i prvi primjer polupredsjedničkog sustava u suvremenom smislu) zaključio je da je taj ustav „ugradio elemente jednog predsjedničkog sustava pored onih čisto parlamentarnog sustava“, a položaj predsjednika Reicha odgovara „republikaniziranom monarhu parlamentarne monarhije“.⁴⁴ U svom prvom osvrtu na Ustav Pete Republike Karl Loewenstein je napisao da „slično monarhu predsjednik vlada, *audessus de la melee*, iznad potencijalnih sukoba između vlade i parlamentarne većine, nesmjnjiv tijekom njegova mandata, jedan izabrani republikanski monarh, ali svejedno monarh“.⁴⁵

Pitanje koje se nameće je sljedeće: mogu li se monarhijski i republikanski šef države u načelu promatrati kao institucionalni ekvivalenti? Ako da, tada bi režimi s neposrednom izabranim predsjednikom bili samo reinkarnacija dvojne monarhije iz sredine 19. stoljeća. Ako ne, tada možemo govoriti o samosvojnem političkom sustavu. Ako se opredijelimo za ovo prvo tada ćemo u sustavima gdje je neposredno izabran predsjednik imati bezbroj inačica parlamentarnog sustava, mnoštvo hibridnih, miješanih sustava s različitim ovlastima predsjednika i različitim kombinacijama njegova odnosa prema vladi, odnosno parlamentu. Ako se, pak, opredijelimo za potonje rješenje, tada smo prinuđeni definirati jasne granice koje odjeljuju taj novi polupredsjednički sustav od predsjedničkog s jedne, a parlamentarnog s druge strane.

U svojoj ocjeni karaktera i razlikovnih značajki polupredsjedničkih i parlamentarnih političkih sustava autor će krenuti od najranije, premda po njegovu

Hans-Georg Heinrich i Manfred Welan, *Politički sustav Austrije* (Osijek: Pan Liber, 1998.), 203.

43 Vidi Walter Bagehot, *The English Constitution* (London: Oxford University Press, 1963.). U tom smislu i Lijphart ističe potencijalnu nespojivost šefa države kojeg je izabrao narod i parlamentarna vlada: „narodni izbor može dati šefu države demokratski legitimirano opravdanje da zadire u ili preuzme vodstvo nad vladom, na taj način fundamentalno mijenjajući prirodu parlamentarnog sustava“. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984.), 89. Upravo zbog toga Lijphart smatra da francuski sustav, izvan razdoblja kohabitacije, spada u kategoriju predsjedničkih sustava, jer je predsjednik stvarni šef izvršne vlasti. Vidi Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999.), 119. Za istu tezu vidi i Ezra Suleiman, „Presidential Government in France“, u: *Presidents and Prime Ministers*, eds. Richard Rose i Ezra Suleiman (Washington D.C.: AEI, 1980.), 94-138.

44 Schmitt, *Verfassungslehre*, 291-292.

45 Karl Loewenstein, „The Constitution of the Fifth Republic a Preliminary Report“, *The Journal of Politics* 21, br. 2 (1959): 218.

mišljenju, još uvijek najbolje ustavnopravne analize jednoga polupredsjedničkog sustava. Analizirajući Weimarski ustav, koji je, današnjim rječnikom rečeno, prvi *polupredsjednički ustav* i bez mogućnosti usporedbe s bilo kojim sličnim sustavom Carl Schmitt je uočio nekoliko njegovih važnih značajki. Prva je da Weimarski ustav objedinjuje i stapa različite elemente parlamentarnog, premijerskog, kabinetskog i predsjedničkog sustava. U tom smislu parlamentarni sustav je ustavno prisutan u odredbama o ovisnosti vlade i svakog ministra o povjerenju parlamenta i nužnosti supotpisa svih akata predsjednika države od premijera, odnosno nadležnog ministra. Premijerski (odnosno kancelarski) sustav proizlazi iz odredbi o određivanju političkog usmjerenja vlade od strane kancelara *Reicha*, njegova prava predlaganja ministara i predsjedavanja vladom. Kabinetski sustav proizlazi iz imenovanja vlade od predsjednika *Reicha*, a u svezi s nužnošću povjerenja u parlamentu, kolegijalno odlučivanje vlade te njeno donošenje odluka većinom glasova. I na kraju, Schmitt je uočio sljedeće elemente predsjedničkoga sustava: političko vodstvo predsjednika na temelju izbora od čitavog naroda, ovlasti raspuštanja parlamenta, ovlasti raspisivanja referendumata, prava imenovanja i razrješenja premijera te na njegov prijedlog i ministara u vladi.

Na ovom mjestu autor ističe jedan, ali važan, otklon od Schmittove postavke da su u Weimarski ustav ugrađeni elementi predsjedničkoga sustava. Naime, jedino su neposredni izbor predsjednika od naroda i njegov fiksni mandat (uz određene preinake) striktno elementi predsjedničkog sustava,⁴⁶ a ostalo su predsjednički prerogativi (nekada kraljevski), jer u klasičnom predsjedničkom sustavu američkoga tipa predsjednik nema ovlast raspuštanja predstavničkog tijela, raspisivanja referendumata ili imenovanja vlade (kako taj pojam koristimo u opisu parlamentarnog sustava). Najvažniji predsjednički prerogativi u polupredsjedničkoj vladi weimarskoga tipa, dakle, nisu u ustavnopravnom smislu dio jednoga predsjedničkog sustava – oni su čak, štoviše, nespojivi sa samom biti i karakterom predsjedničkoga sustava. Ti predsjednički prerogativi nemaju, dakle svoje izvorište u predsjedničkom sustavu (koji je sustav institucionalne diobe vlasti), već u parlamentarnoj monarhiji. Na drugom mjestu Schmitt je ispravno naznačio, kao što je autor ranije spomenuo, da položaj predsjednika *Reicha* odgovara „republikaniziranom monarhu parlamentarne monarhije“.

Ugradnjom određenih elemenata predsjedničkog sustava i predsjedničkih prerogativa u ustav izvršna je vlast podijeljena između predsjednika *Reicha* i vlade u užem smislu, a Weimarski je ustav „potencijalno priznao“ mogućnost ozbiljenja sva četiri podsustava (parlamentarnog, premijerskog, kabinetskog i predsjedničkog podsustava).⁴⁷ Schmitt će pritom zaključiti: „Međusobni odnos različitih mogućnosti

46 O tome vidi i Juan Linz, „Introduction: some thoughts on presidentialism in postcommunist Europe“, u: *Postcommunist Presidents*, ed. Ray Taras (Cambridge: Cambridge University Press, 1997.), 4.

47 Za ovaj je rad manje važno Schmittovo razlikovanje kancelarskog i kabinetskog podsustava. To razlikovanje proizlazi iz stranačkog sastava parlamentarne većine. Ako će jedna stranka prevladavati u parlamentu njezin će lider imati položaj kancelara u vladi. Ako će, vlada biti koalicijska, s više snažnih stranaka, predsjednik vlade neće imati prevladavajući položaj niti će moći samostalno definirati politiku vlade.

(ozbiljenja tih podsustava) jest istinski problem parlamentarne vlade u njemačkom *Reichu* prema Weimarskom ustavu⁴⁸. Te različite mogućnosti ozbiljenja pojedinih podsustava proizlazi će iz ustavno definiranog postojanja dvaju mogućih političkih vođa, jednoga (kancelar) koji proizlazi iz parlamentarne većine i drugoga (*Reichspräsident*) koji uživa neposredno povjerenje naroda. Njihovo djelovanje može u političkoj stvarnosti u različito vrijeme biti različite snage, bez bilo kakve promjene ustavnoga teksta i može bacati potpuno drukčije svjetlo na ustavni položaj i ovlasti predsjednika države, odnosno predsjednika vlade, nego što bi se to moglo iščitati iz samoga normativnoga sadržaja ustava. Predsjednika može stvarno izabrati narod i tada će u jednom odlučujućem i intenzivnom smislu biti stvarni politički vođa, a ne jedna neutralna, nestranačka osoba, posrednik između političkih stranaka, jedan *pouvoir modérateur*, koji zahvaljujući svom ugledu stvara atmosferu razumijevanja, kako se razumijeva uloga predsjednika u čisto parlamentarnom sustavu. Međutim, za predsjednika može biti izabrana i osoba koju će kandidirati pojedina stranka ili koalicija stranaka, ali ne kao političkog vođe, već kao „stranačkog čovjeka od povjerenja ili jednog bezopasnog čovjeka... koji im neće stajati na putu“. Bilo kakva neutralna ili posrednička uloga koju bi mogao igrati takav predsjednik bila bi bez stvarne vrijednosti i značenja, jer on ne bi bio osoba koja može politički odlučivati i bio bi puki privjesak parlamentu ili vladi. Ali i takva mogućnost ne bi bila protivna ustavu.⁴⁹

Mišljenje je autora da se danas može sa sigurnošću reći da je vrijeme potvrdilo Schmittove postavke koje je izložio u svom djelu *Verfassungslehre* 1928. Ustavi koji objedinjuju elemente parlamentarnog (podrazumijevajući tu i ono što Schmitt naziva kancelarskim i kabinetskim podsustavom) i predsjedničkog sustava u političkoj praksi mogu dopuštati široku lepezu djelovanja pojedinih ustavnih aktera, tako da ustavni tekst ne mora biti određujući čimbenik definiranja sustava i stoga nam je često vrlo teško odrediti karakter pojedinog sustava.

Uz ustavne odredbe, posebno onih kojima se unose određeni elementi predsjedničkog sustava i predsjedničkih prerogativa u ustavni okvir jednoga parlamentarnog sustava, važne su i ustavne konvencije, a pogotovo stranački sustav i način kandidiranja predsjednika. Upravo je ovo potonje često presudno za ozbiljenje normativnog ustavnog položaja i ovlasti predsjednika države.

Kada govorimo o ustavnim odredbama kojima se unose elementi predsjedničkog sustava, odnosno predsjednički prerogativi i koje su najvažnije za moguću uspostavu predsjedničke dominacije u onim sustavima koji se uobičajeno nazivaju *polupredsjedničkim* to su odredbe o

- neposrednom izboru predsjednika, odnosno njegovu izboru odvojenom od zakonodavnoga tijela
- ovlasti predsjednika da raspusti zakonodavno tijelo te

48 Schmitt, *Verfassungslehre*, 341.

49 Schmitt, *Verfassungslehre*, 351-352. Koliko je Schmitt bio u pravu sa svojom analizom odredbi Weimarskog ustava može potvrditi i činjenica da su istovjetne odredbe o položaju i ovlastima predsjednika (neposredan izbor, iste ovlasti imenovanja i razrješenja vlade te raspuštanja predstavničkog tijela) weimarske Njemačke i Druge Republike Austrije omogućile predsjedničku vladu u prvoj, a čisto parlamentarnu vladu u drugoj.

- ovlasti predsjednika da imenuje i razrješava premijera i članove vlade.⁵⁰

Kod definicija predsjedničkog sustava u pravilu se ističu sljedeće njegove karakteristike: neposredan izbor predsjednika te izvršna vlast koncentrirana u osobi predsjednika. Ova prva karakteristika – na kojoj se danas posebno inzistira, jer ponajprije zbog nje se sustavi s neposredno izabranim predsjednikom nazivaju *polupredsjedničcima* – ne mora inherentno biti karakteristika predsjedničkog sustava. To se može lako dokazati upravo na primjeru Sjedinjenih Država, prototipa predsjedničke vlade. Američkog predsjednika izvorno neposredno ne bira narod (tek od 1830.-ih godina predsjedničke elektore u pravilu bira naroda, što opet ne čini izbor predsjednika neposrednim), a niti danas takav izbor nije propisan Ustavom, već je stvar odluke državnih zakonodavnih tijela kako će se izabrati predsjednički elektori. Kada bi kojim slučajem predsjednički elektori bili izabrani u državnim skupštinama bit američkog političkog sustava ne bi bila promijenjena.⁵¹ Predsjednikov demokratski legitimitet bio bi svakako manji, ali se ne bi moglo tvrditi da izbor od elektora izabranih od 50 demokratski izabranih državnih zakonodavnih tijela ne podaruje određeni demokratski legitimitet izabranom predsjedniku. No, i uz takav neizravan izbor predsjednika ostale bi neizmijenjene sljedeće bitne značajke *predsjedničkog sustava*:

- mandat predsjednika i kongresa utvrđen je i niti jedan od ta dva subjekta ne može dovesti do prijevremenog prekida mandata onoga drugog⁵²
- predsjednik čini monokratsku izvršnu vlast, te istodobno obnaša dužnost šefa države i šefa vlade.

Rigidnost predsjedničkoga sustava, zbog odvojenih i utvrđenih mandata, institucionalna odvojenost izvršne i zakonodavne vlasti te sam karakter izvršne vlasti ne bi bili izmijenjeni eventualnim (iako ne vjerojatnim) povratkom na izvorno biranje elektora od državnih zakonodavnih tijela.⁵³ Iz navedenog je evidentno da je

50 Autor Weimarskog ustava Hugo Preuß će reći da je imenovanje kancelara i ministara jedna od najvažnijih ovlasti predsjednika, s obzirom na to da je u svom izboru on slobodan, pa za kancelara ne mora imenovati čak niti člana Reichstaga. Vidi Preuß, *Gesammelte Schriften*, 342. U nekim tekstovima Preuß će čak isticati da je, što se tiče predsjedničkih ovlasti, „njegova najvažnija državopravna funkcija formiranje vlade *Reicha*“. Vidi Preuß, *Staat, Recht und Freiheit*, 417.

51 Steffani dodatno ukazuje da se ni SAD ne bi smio ubrojiti u tip *čistog prezidencijalizma* jer će američki predsjednik (ako nijedan kandidat ne osvoji većinu elektorskih glasova) biti izabran u Kongresu. Vidi Winfried Steffani, „Parlamentarisch-präsidentielle „Mischsysteme“? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der politikwissenschaft“, u: *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, hrsg. Otto Luchterhandt 2. Aufl. Berlin: Verlag Arno Spitz, 2002, 45-46.

52 Netko bi mogao primijetiti da je postupak *impeachmenta* i osude predsjednika iznimka od toga pravila, ali treba uzeti u obzir dvije činjenice: prvu, što taj postupak nije iniciranje političke odgovornosti (kao što je to u parlamentarnom sustavu slučaj s procedurom izglasavanja nepovjerenja) i drugu, što i njegova uspješna provedba neće dovesti do promjene u stranačkoj pripadnosti novog predsjednika, jer će ta dužnost pripasti dotadašnjem potpredsjedniku. Dakle, određena stranačka većina u oba doma Kongresa može samo smijeniti određenu osobu predsjednika koja pripada drugoj stranci, ali ne može za predsjednika postaviti osobu iz svoje stranke, a bez provedbe predsjedničkih izbora.

53 Ako ćemo se vratiti izvornim shvaćanjima američkih ustavotvoritelja njima je bilo najvažnije

suvremeni izbor predsjednika (posredno) od naroda jedna značajka kojoj se danas pridaje fundamentalno značenje za karakter američkoga sustava, a zapravo nije od suštinskog značenja.

Stoga bih mogao u cijelosti prihvatiti definiciju Shugarta i Careya da je bit prezidencijalizma maksimalna odvojenost izvora (engl. *origin*) i opstanka (engl. *survival*) predsjednika i Kongresa,⁵⁴ ali iz te definicije nikako ne proizlazi da izvor predsjedničkoga mandata mora biti u neposrednom izboru od naroda, kao što elaboriraju u nastavku (premda oni luče neposredan izbor i narodni izbor zbog „američkog slučaja“ posrednoga narodnog izbora).

Kao što neposredan izbor predsjednika od naroda nije od suštinske važnosti za definiranje američkoga predsjedničkog sustava jednako tako nije presudan za definiranje francuskoga polupredsjedničkog sustava. Najčešće se zaboravlja da je francuski predsjednik prema ustavu iz 1958. (dok to nije izmijenjeno ustavnim amandmanom 1962.) biran posredno, od svojevrsnog elektorskog kolegija kojeg je činilo preko 80.000 članova nacionalnog parlamenta, sličnih tijela u francuskim prekomorskim posjedima te vijećnika u lokalnim predstavničkim tijelima. I da se taj način izbora zadržao francuski bi politički sustav bio jednako udaljen od američkoga predsjedničkog i britanskog parlamentarnog sustava.⁵⁵ Najčešće se uz francuski i finski politički sustav (do 2000.) smatrao polupredsjedničkim, a i u njemu se predsjednik birao putem elektorskog kolegija.

Ova razmatranja o mogućem posrednom izboru predsjednika (ali neovisnom o predstavničkom tijelu) od različitih modela elektorskog kolegija autor je iznio zbog toga kako bi pokazao da se polupredsjednički sustav ne može temeljiti isključivo na činjenici da je predsjednik države neposredno izabran, dok ga u čistom parlamentarnom sustavu izabire parlament.

da predsjednik ne bude biran od Kongresa, kako bi mogao biti neovisan. Madison je na Philadelphijskoj konvenciji pledirao protiv zakonodavnog izbora predsjednika naglašavajući kako iz „fundamentalnih principa slobodne vlade o odvojenom i neovisnom vršenju zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti proizlazi da egzekutiva mora proizlaziti iz nekog izvora ili imati neki mandat koji će joj dati slobodu prema legislaturi“. Vidi Max Farrand, ed., *The Records of Federal Convention of 1787* (New Haven: Yale University Press, 1966.), 2; 56. Stoga je bilo važno ustavno zajamčiti institucionalnu odvojenost zakonodavne i izvršne vlasti, umjesto britanskog modela fuzije zakonodavne i izvršne vlasti, čije su prve obrise američki ustavotvoritelji već mogli nazrijeti. Svi modeli izbora predsjednika predloženi na konvenciji ponajprije su polazili od nužnosti da je predsjednik svojim izborom neovisan o Kongresu: izbor od elektora, izbor od naroda, izbor od guvernera pojedinih država, izbor od Kongresa, ali bez prava reizbora itd. Vidi o tome opširnije Robert Podolnjak, *Predsjednički izbori i američka demokracija: Stvaranje i evolucija elektorskog kolegija* (Zagreb: Školska knjiga, 2021.).

54 Shugart i Carey, *Presidents and Assemblies*, 19.

55 U jednom od prvih osvrtu na ustav Pete Republike Carl Friedrich će napisati da „novi ustav ne usvaja niti američki ni britanski ili neki drugi presedan kao takav. On nastoji naći novu kombinaciju elemenata tih stranih institucija“. Friedrich će jasno naznačiti središnju ulogu predsjednika u novom ustavu ocjenjujući da „predsjednički sustav novog francuskog ustava u određenom je dosegu povratak na monarhijski konstitucionalizam prve polovice devetnaestoga stoljeća, s važnom razlikom da je monarh jedan izabrani predsjednik, a ne nasljedni kralj“. Vidi Friedrich, „The New French Constitution in Political and Historical Perspective“, *Harvard Law Review* 72, br. 5 (1959): 801-837. Navodi na str. 837 i 816.

Američki, francuski i finski slučaj pokazuju da neposredan izbor predsjednika od naroda ne može biti jedina i isključiva značajka koja će definirati predsjednički i polupredsjednički sustav i biti njihovom poveznicom, kao što danas ističe većina analitičara. Ono što je bilo zajedničko tim sustavima jest odvojenost izbora predsjednika od nacionalnoga zakonodavnog tijela.⁵⁶ No, ono što predsjednički i polupredsjednički sustav bitno odvaja, a odvaja ih i od čistog parlamentarnog sustava jest ona druga značajka, koju navode Shugart i Carey za predsjednički sustav: odvojeni opstanak predsjednika od zakonodavnog tijela, odnosno njihov fiksni mandat koji je ustavom utvrđen i ne može biti narušen političkom odlukom jednog ili drugog tijela. Američki predsjednik ne može raspustiti dva doma Kongresa, a Kongres ne može izglasovati nepovjerenje predsjedniku te ga svojom političkom odlukom razriješiti dužnosti. Upravo je suprotno tome bit parlamentarnog sustava u tome da parlament može izglasavanjem nepovjerenja dovesti do pada vlade, a tada predsjednik vlade može zatražiti od šefa države raspuštanje predstavničkog tijela te raspisivanje novih izbora. Biračko tijelo tada presuđuje u sporu između parlamenta i vlade.

Međutim, drukčije je kada šef države može samostalno raspustiti predstavničko tijelo, kao što je to moguće prema Ustavu Pete Republike (čl. 12.).⁵⁷ Takva ovlast predsjednika nikako se ne može podvesti pod ovlast šefa države u jednom čisto parlamentarnom sustavu. U tom pogledu suglasno je niz klasika ustavno-pravne misli i analitičara političkih sustava.⁵⁸ Kao što je to svojevremeno primijetio Karl Loewenstein, raspuštanje parlamenta osovina je oko koje se okreće pravi parlamentarizam. Raspuštanje i glasovanje o povjerenju vladi međusobno su

56 Ta tvrdnja stoji s obzirom na to da je udio francuskih parlamentaraca u elektorskom kolegiju od preko 80.000 ljudi marginalan. Možda će netko primijetiti da bi se slično moglo reći i za izbor njemačkoga predsjednika, ali pri tom izboru Saveznu skupštinu (tijelo koje bira predsjednika) čine članovi *Bundestaga* i jednaki broj članova iz pokrajinskih parlamenata.

57 Predsjednik je ograničen tek obvezom savjetovanja s predsjednikom Vlade i predsjednicima oba doma prije donošenja odluke o raspuštanju Nacionalne skupštine, kao i nemogućnošću da donese istu odluku prije isteka godine dana od dana izbora koji su održani nakon raspuštanja.

58 U svojoj klasičnoj analizi političkih sustava Douglas Verney navodi kako danas kada je u parlamentarnim državama egzekutiva podijeljena šef države je taj koji raspušta parlament „ali on to čini na zahtjev i samo na zahtjev šefa vlade“. Tamo gdje bi šef države mogao djelovati samostalno u tom pogledu, parlamentarizam prema Verneyevom mišljenju ne bi bio prakticiran. Vidi Verney, „Analysis of Political Systems“, u: *Comparative Politics: A Reader*, eds. Harry Eckstein i David Apter (New York: The Free Press, 1963.), 181. K. von Beyme napominje kako polupredsjednički sustavi republikanskoga tipa normalno zahtijevaju supotpis premijera za odluku predsjednika o raspuštanju i da je samo Francuska u tome iznimka, iako je predsjednik obavezan savjetovati se s predsjednicima domova skupštine i premijerom. Vidi Beyme, *Parliamentary Democracy*, 136-139. No, ranije će napisati da se smjena vlade na inicijativu državnog poglavara putem opoziva šefa vlade koji nije izgubio povjerenje u Velikoj Britaniji nije dogodila od 1834. godine i u modernom je parlamentarizmu teško zamisliva i te iznimke nalazi samo u polupredsjedničkim sustavima Finske i Francuske. Vidi natuknicu *Smjena vlade* u: Dieter Nohlen, *Politološki rječnik: Država i politika* (Osijek: Pan Liber, 2001.), 403.

Lijphart smatra da nemogućnost predsjednika u predsjedničkom sustavu da raspusti predstavničko tijelo i premijera koji ima to pravo u parlamentarnom sustavu nije bitna za razlikovanje prezidencijalizma i parlamentarizma. No, on spada među rijetke analitičare koji francuski sustav smatraju predsjedničkim (kada predsjednik ima stranačku većinu u skupštini). Lijphart, *Patterns of Democracy*, 125-126.

povezani kao klip i cilindar i u njihovu potencijalnom reciprocitetu okreću se kotači parlamentarnog mehanizma.⁵⁹ Međutim, ako je šef države, odnosno predsjednik taj koji samostalno odlučuje o raspuštanju parlamenta onda je to, u pravilu, kako bi osigurao potporu parlamenta svojoj vladi.⁶⁰ No, to znači da je predsjednik stvarni nositelj izvršne vlasti, a vlada je samo izvršitelj njegove politike. Činjenica je da mnogi analitičari razlučuju parlamentarni od predsjedničkoga sustava na temelju samo jedne značajke, a to je pravo parlamenta da može vladu iz političkih razloga u bilo kojem trenutku opozvati. Ali ako vlada nije stvarni nositelj izvršne vlasti, ako ju je postavio predsjednik i provodi njegovu politiku tada se izglasavanjem nepovjerenja vladi sukob izvršne i zakonodavne vlasti ne rješava na način kako je to uobičajeno u čistom parlamentarnom sustavu.⁶¹

Neposredno u svezi s ovlašću raspuštanja parlamenta jest i ovlast predsjednika da imenuje i razrješuje predsjednika vlade i vladu u cjelini prema svojoj volji. Imenujući predsjednika vlade po svom izboru, bez obzira na to uživa li on povjerenje većine u parlamentu, predsjednik se države nameće kao stvarni nositelj izvršne vlasti. Ako se njegovu izboru za predsjednika vlade izglasa nepovjerenje u parlamentu, on uvijek ima na raspolaganju mogućnost raspuštanja parlamenta (i uz eventualni supotpis premijera), kao što nam je poznato iz povijesti Weimarske Republike. Pritom

59 Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, 89. Isto u Schmitt, *Verfassungslehre*, 353. Ovlast predsjednika prema Ustavu Pete Republike da raspusti Nacionalnu skupštinu „politički daleko najvažnijom predsjedničkom ovlasti“. Vidi Loewenstein, *The Constitution of the Fifth Republic*, 217.

60 U tom pogledu relevantna je, primjerice, odluka portugalskoga predsjednika Jorgea Sampaioa o raspuštanju parlamenta 2004., iako je tadašnja vlada uživala povjerenje parlamentarne većine. O toj ovlasti, odnosno prerogativu portugalskoga predsjednika profesorica s Pravnog fakulteta u Lisabonu piše sljedeće: „Doista, ovlast raspuštanja parlamenta razlikuje jedan polupredsjednički sustav od parlamentarnoga. Dok u parlamentarnom sustavu ta ovlast pripada, u načelu, premijeru koji će je vršiti kada mu to odgovara, u polupredsjedničkom nije premijer, već je predsjednik taj koji kontrolira raspuštanje parlamenta, koje može uslijediti u vrijeme nepovoljno za vladajuću stranku. U portugalskom kontekstu predsjednikova ovlast da raspusti parlament predstavlja trajan Damoklov mač nad parlamentarnom većinom i vladom, jer je predsjednik može vršiti po svom nahodanju... Bez te ovlasti, sve ostale ovlasti kao što su pravo veta, priziv Ustavnome sudu za prethodnu ocjenu ustavnosti zakona i pravo predlaganja, ne bi bile tako učinkovite.“ Vidi Ana Martins, „The Portuguese Semi-Presidential System: About Law in the Books and Law in Action“, *European Constitutional Law Review* 2, br. 1 (2006): 96.

61 Iako će Schmitt primijetiti da se raspuštanjem parlamenta predsjednik također obraća narodu da presudi u sukobu između njegove vlade i predstavničkog tijela te će nakon izbora biti prinuđen prihvatiti odluku biračkog tijela i neće moći stalno iznova raspuštati predstavničko tijelo, nezadovoljan odlukom naroda. No, ustavna praksa Weimarske Republike ga je kasnije demantirala. Kako je istaknuo istaknuti Finn, članak 25. koji je predsjedniku davao ovlast raspuštanja *Reichstaga* bio je „najčvršći temelj predsjednikove neovisnosti“. Iako je ta ovlast bila formalno ograničena zahtjevom da do raspuštanja dođe samo jednom „iz istog razloga“, predsjednik je mogao raspustiti parlament u bilo koje vrijeme, a „uzrok“ raspuštanja lako se obrazlagao u predsjedničkim odlukama. Upravo će čl. 25., zajedno s čl. 48. o izvanrednim ovlastima, postati instrumentom transformacije weimarske parlamentarne demokracije u predsjedničku vladu. Vidi John Finn, *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law*, poglavlje „Constitutional Dissolution in the Weimar Republic“ (Oxford: Oxford University Press, 1991.), 142-143.

je manje važno je li predsjednik vlade formalno odgovoran ne samo parlamentu, već i predsjedniku države. Ta formalna odgovornost nije propisana francuskim Ustavom, a nije bila propisana niti u Weimarskom ustavu. Umjesto formalne odgovornosti važnije je može li predsjednik države imenovati i smijeniti, odnosno razriješiti dužnosti predsjednika vlade.⁶² S obzirom na to da je od samoga početka Pete Republike De Gaulle nametnuo svoje stajalište da premijer duguje svoj položaj i drži ga po volji predsjednika republike on je time stvorio „novi sustav odgovornosti“, a ta se odgovornost predsjednika vlade prema predsjedniku republike pokazala mnogo važnijom nego ona prema Nacionalnoj skupštini. Skupština je samo jednom u povijesti Pete Republike izglasala nepovjerenje premijeru, dok su predsjednici često na vlastitu inicijativu smjenjivali premijere. Time, kako zaključuje Sophie Boyron, „izvorni parlamentarni sustav okrenut je naglavce“.⁶³

Kako smo naznačili temeljne značajke jedne polupredsjedničke vlade mogli bismo je sada sažeto definirati. *Polupredsjednički je sustav takav sustav ustrojstva vlasti u kojem je predsjednik države, izabran neposredno od građana, odnosno posredno od izbornog kolegija u kojem ne dominira predstavničko tijelo ili je ono isključeno iz njega, s mandatom koji se ne može okončati političkom odlukom predstavničkog tijela, šef izvršne vlasti, a obavlja je osobno i putem vlade koju predlaže predstavničkom tijelu te ima značajne ustavne ovlasti imenovanja i razrješenja vlade i raspuštanja parlamenta i/ili liderski položaj u stranci/stranačkoj koaliciji koja ima većinu zastupnika u parlamentu.* Bitno je u ovoj definiciji da je predsjednik države stvarni nositelj izvršne vlasti, ali on ne obnaša samostalno sve izvršne ovlasti (kao predsjednik u predsjedničkom sustavu), već ih djelomično vrši *njegov* predsjednik vlade. I druga značajka koja je važna, takva pozicija predsjednika ne mora proizaći samo na temelju njegovih ustavnih ovlasti, nego i položaja stranačkog vođe (ako mu ustav dopušta članstvo u stranci, što nije slučaj u nizu ustava država središnje i istočne Europe), jer mu upravo taj položaj jamči poslušnu većinu u parlamentu i vladu koja će mu (ako ustavom to i nije propisano) politički odgovarati i na njegov zahtjev, ako je potrebno, podnijeti i ostavku (materijalni ustav). U tom se smislu polupredsjednički sustav razlikuje od parlamentarnog sustava u tome:

- što je predsjednik države, a ne vlada stvarni nositelj izvršne vlasti,
- što takav predsjednik države može raspustiti parlament ili samostalno ili u suradnji s predsjednikom vlade kojeg je imenovao prema vlastitoj diskreciji, ali suprotno tome parlament ne može prekinuti mandat predsjednika te
- što predsjednik države ima takve prerogative koje nemaju predsjednici niti u predsjedničkom, a niti u parlamentarnom sustavu.

62 Istu tezu zastupa i Juan Linz: „U sustavima dvostruke egzekutive da bi raspustio parlament predsjednik treba suglasnost – supotpis – premijera, ali budući da predsjednik imenuje premijera, vjerojatno je da će naći nekoga tko će podržati raspuštanje“. Vidi Juan Linz, „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“, u: *The Failure of Presidential Democracy*, eds. Juan Linz i Arturo Valenzuela (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.), 48.

63 Sophie Boyron, *The Constitution of France, A Contextual Analysis* (Oxford: Hart Publishing, 2013.), 71.

U tom je smislu jasno da ne mogu prihvatiti standardnu definiciju polupredsjedničke vlade prema kojoj su njena suštinska značajka dva nositelja izvršnih ovlasti. To nije dostatno. Upravo primjer francuskoga sustava, kada u parlamentu nema predsjedničke stranačke većine, govori da tada taj sustav funkcionira u biti kao parlamentarni sustav s vladom koja je odgovorna isključivo parlamentu i određuje politiku države i s neposredno izabranim predsjednikom koji ima značajne ovlasti i o toj njegovoj karakteristici postoji opći konsenzus.⁶⁴ No, brojni su sustavi s neposredno izabranim predsjednikom čije su ovlasti stupnjevito veće ili manje, ali ne mijenjaju bitno karakter parlamentarnoga sustava.

Kada govorimo o polupredsjedničkoj vladi kao sustavu predsjedničke dominacije u političkom sustavu tada je takvu vladu bilo moguće ustavnopravno i politički ozbiljiti ili je danas ozbiljena u Weimarskom ustavu, francuskoj Petoj Republici, Finskoj do 2000.,⁶⁵ Portugalu,⁶⁶ Hrvatskoj prema Ustavu iz 1990. sve do ustavne promjene 2000. Rusiji prema Ustavu iz 1993.⁶⁷ te Ukrajini prema ustavu iz 1996.⁶⁸ Za razliku od

64 Iako će neki analitičari govoriti tada o parlamentarnom sustavu, a drugi o parlamentarnoj fazi francuskoga sustava.

65 Vidi Jaakko Nousianen, „From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland“, *Scandinavian Political Studies* 24, br. 2 (2001): 95-109.

66 Prema Ustavu iz 1976. portugalski predsjednik je predsjedavao Vijećem revolucije, vojnom organizacijom koja je trebala jamčiti provedenu revoluciju i politički usmjeravati državu. Uz to Vijeće revolucije je vršilo i funkciju ustavnog suda. Sam je predsjednik bio ovlašten predlagati i razrješavati premijera i članova vlade, raspuštati skupštine, na zakonodavni veto i odgodu potvrđivanja zakona. Taj polupredsjednički model modificiran je ustavnim promjenom 1982., koju je proveo parlament uz protivljenje predsjednika. Vijeće revolucije je ukinuto i zamijenjeno Državnim vijećem, političkim savjetodavnim tijelom predsjednika, čiji su članovi, uz predsjednika, postali predsjednik parlamenta, premijer, predsjednik Ustavnog suda, pučki pravobranitelj i predstavnici drugih institucija te izabrani građani. Predsjednik je izgubio ovlast predlaganja ministara i odgode zakona, ali je zadržao pravo određivanja i smjenjivanja premijera. Njegov je zakonodavni veto nešto ublažen (za preglasavanje je potrebna apsolutna većina parlamenta, a dvotrećinska većina samo kod organskih zakona). Predsjednik je dobio ovlast upućivanja zakona i odluka vlade na ocjenjivanje njihove ustavnosti, odnosno zakonitosti Ustavnom sudu. Dok će neki analitičari, poput Duvergera, tvrditi da je portugalski sustav i nakon ustavnih promjena 1982. polupredsjednički, drugi će ga analitičari nazivati *poluparlamentarnim* ili *premijerskim prezidencijalizmom*. Vidi Josep Colomer, „Spain and Portugal: Rule by party leadership“, u: *Comparative European Politics*, ed. Josep Colomer, 3. ed. (London: Routledge, 2008.), 192-194 i Martins, *The Portuguese Semi-Presidential System*, 81-100. U određenom smislu portugalski je sustav granični slučaj sustava predsjedničke dominacije u parlamentarnom sustavu. Predsjednik ima samostalnu ovlast raspuštanja skupštine (uz određena vremenska ograničenja da je ne može raspustiti šest mjeseci nakon izbora i šest mjeseci prije redovitih predsjedničkih izbora), raspisivanja referenduma, zakonodavnog veta, a vlada mu je prema ustavu politički odgovorna (kao što je odgovorna i skupštini).

67 Različite su definicije ruskog Ustava iz 1993., s obzirom na ustavni položaj i ovlasti predsjednika države. Tako se govori o polupredsjedničkom sustavu: Timothy Colton i Cindy Skach, „The Russian Predicament“, *Journal of Democracy* 16, br. 3 (2005): 113-126, predsjedničko-parlamentarnom sustavu u: Shugart, *Semi-Presidential Systems*, 337 ili jednostavno *superprezidencijalizmu*: Stephen Holmes, „Superpresidentialism and its Problems“, *East European Constitutional Review* 2/3, br. 4/1 (1993/94): 123-126.

68 Autor pritom ne ulazi u analizu nekih političkih sustava izvan Europe koji se često svrstavaju u

niza drugih analitičara mišljenje je autora da druge države središnje i istočne Europe koje se često ubrajaju u polupredsjedničke sustave ne pripadaju u tu skupinu, jer su svojim ustavima propisale da predsjednik ne smije biti članom stranke ili ne smiju biti članovi vodstva stranaka,⁶⁹ što je, suprotno temeljnom preduvjetu jedne učinkovite polupredsjedničke vlade.⁷⁰

Definicija koju autor predlaže - da je polupredsjednički sustav takav politički sustav u kojem je predsjednik države stvarni šef izvršne vlasti, demokratski legitimiran zbog odvojenog izbora od parlamenta (neposredno ili posredno od naroda), s fiksnim mandatom, a tu izvršnu vlast obavlja osobno i putem vlade koju predlaže parlamentu, a na temelju svojih ustavnih prerogativa (raspuštanje parlamenta, imenovanje i razrješenje vlade) i/ili liderskog položaja u stranci/stranačkoj koaliciji koja ima većinu zastupnika u parlamentu – čini se istodobno dovoljno širokom (jer obuhvaća više nužnih značajki), ali i sadržajnom tako da se pojedini politički sustavi mogu obuhvatiti tom definicijom i da ona nije skrojena po mjeri političkog sustava jedne države kao svojevrsnoga ideal tipa.

Tako definirana polupredsjednička vlada ima određene sličnosti sa Shugart-Careyevim konceptom predsjedničkoga parlamentarizma (*president-parliamentary*), Steffanijevim parlamentarnim sustavom s predsjedničkom dominacijom (predsjedničko dominirajući parlamentarizam ili *Präsidential-Parlamentarismus*) ili Brunnerovim predsjedničko-parlamentarnim sustavom (*präsidientell-parlamentarische system*).

tu kategoriju (npr. Šri Lanka i Tajvan).

69 Tako je propisano u ustavima Rumunjske, Bugarske, Litve, Estonije, Makedonije, Slovenije, Poljske i, naravno, Hrvatske. Vidi podrobnije u Podolnjak, *Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava*, 197-198.

Linz je vrlo dobro uočio da jedan režim može djelovati kao predsjednički kada predsjednik ima potporu stranke ili čvrste stranačke koalicije s većinom u parlamentu. Predsjednik se mora identificirati sa strankom i djelovati u prilog uspjeha svoje stranke u parlamentarnim izborima i, u odsustvu većine za stranku koja je s njime identificirana, raditi na izgradnji koalicije u zakonodavnom tijelu koja će moći poduprijeti *njegov* izbor osobe premijera. Bez ispunjenja navedenih pretpostavki Linz je uvjeren da polupredsjednički sustav neće funkcionirati dobro. Dakle, ako se želi uvesti polupredsjednički sustav treba slijediti francuski primjer, gdje se u jednoj osobi spaja položaj predsjednika i stranačkog vođe. Vidi Juan Linz, „Introduction“, u: *Postcommunist Presidents*, ed. Ray Taras, 10.

Linzovu tezu podupire slučaj Srbije. Josipović dobro primjećuje da u srpskom „načelno parlamentarnom sustavu“ utjecaj predsjednika Tadića i Vučića na rad Vlade je bio i jest takav da je „sustav zaista funkcionirao, a i danas funkcionira faktično, kao polupredsjednički s iznimno jakom pozicijom predsjednika“. Vidi Ivo Josipović, „Predsjednik vs. Kriptopredsjednik (Esej o ustavnom položaju predsjednika/predsjednice Republike)“, u: *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*, ur. Tvrtko Jakovina (Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2017.), 32. Pritom nije naveo da je takav položaj predsjednika Srbije upravo zbog položaja vođe prevladavajuće stranke u parlamentu.

70 Jedan je bugarski znanstvenik zaključio da su istočno-europski ustavotvoritelji ugradili kontradiktorne odredbe vezano za dva temeljna pitanja: u većini su slučajeva odlučili da predsjednik bude neposredno izabran, međutim pri takvom izboru predsjednički kandidati trebaju snažnu stranačku potporu da bi pobijedili, ali pobjednik mora prekinuti odnose sa svojom strankom, jer je tako propisano u većini ustava. Vidi Alexander Vezenkov, *From National Leaders to Politicians: The Head-of-State Institution in Southeast European Post-Communist Countries (1989-2004)* (Sofia: Centre for Advanced Study, 2008.), 14.

Nije sporno da se radi o svojevrsnom 'miješanom sustavu'. Uostalom, davno je Carl Schmitt napomenuo, govoreći o Weimarskom ustavu, da su u konstrukciju i odnos zakonodavne i izvršne vlasti uneseni određeni elementi predsjedničkoga sustava, pored onih jedne parlamentarne vlade. I to je upravo temeljni razlog što je kasnije Duverger prvi uporabio termin *polupredsjednička vlada* (a ne recimo poluparlamentarna). Danas, nakon gotovo polustoljetne intenzivne uporabe taj naziv prevladava u raspravama o komparativnim političkim sustavima općenito, a posebice o određenim *miješanim sustavima*. Svaki novi termin, a pokušaja je bilo ne malo, nije doprinio konceptualnom pojašnjavanju toga specifičnog političkog sustava. Mišljenje je autora da je manje važno izmisliti novi termin koji će izražavati specifičnost političkih sustava kakav je primjerice francuski, nego pokušati definirati njegove najvažnije značajke koje ga čine specifičnim u odnosu na predsjednički s jedne, a parlamentarni sustav s druge strane.

5. ZAKLJUČAK

Prevladavajuće suvremene definicije polupredsjedničkog sustava koje se temelje isključivo na određenim institucionalnim značajkama (neposredni izbor predsjednika, vlada odgovorna parlamentu, bipolarna egzekutiva, odnos vlade prema predsjedniku i predstavničkom tijelu ili određenim predsjedničkim ovlastima, u pravilu su nedostatne da bi objasnile veliku šarolikost *miješanih* polupredsjedničkih sustava, koji upravo izrazitom raznolikošću otežavaju svaku generalizaciju. Dijelom je tome uzrok nepostojanje konsenzusa analitičara o tome koje su značajke od suštinske važnosti za karakter određenog sustava, dijelom je uzrok taj što u svim, tzv. polupredsjedničkim sustavima postoji drukčija *mješavina* predsjedničkih i parlamentarnih elemenata, a dijelom je uzrok to što formalni ustavni okvir nije dostatan da bi se o određenom političkom sustavu govorilo kao polupredsjedničkom. Iskustvo niza političkih sustava, koji se često definiraju kao polupredsjednički, pokazuje da se u istom ili vrlo sličnom normativnom ustavnom okviru u praksi mogu ozbiljiti vrlo različiti politički sustavi.

Prema mišljenju autora polupredsjednički se sustav ne može definirati na temelju jedne značajke, ma koliko ona bila važna, a ne može se definirati niti uzimajući u obzir samo formalni ustav, bez uvažavanja materijalnog ustava i njihove interakcije. U tom je smislu taj sustav definirao kao politički sustav u kojem:

1. predsjednika države, izabiru neposredno građani ili posredno izborni kolegij u kojem ne prevladava predstavničko tijelo ili je ono isključeno iz njega
2. njegov se mandat ne može okončati političkom odlukom predstavničkog tijela,
3. on je stvarni šef izvršne vlasti, a obavlja je osobno i putem vlade koju predlaže predstavničkom tijelu,
4. temelj njegova ključnog položaja u izvršnoj vlasti su određeni ustavni prerogativi (raspuštanje parlamenta, imenovanje i razrješenje vlade) i/ili lidarski položaj u stranci / stranačkoj koaliciji koja ima većinu zastupnika u parlamentu.

S obzirom na to da su drugi analitičari već naglasili važnost određenih predsjedničkih ustavnih prerogativa, poput njegova prava da imenuje i razrješuje vladu u cjelini ili pojedine njene članove i političku odgovornost vlade predsjedniku, autor želi tim prerogativima pridodati jedan koji smatra još važnijim, a to je ovlast predsjednika da raspusti predstavničko tijelo, samostalno ili u suradnji s premijerom kojeg imenuje po svom nahodanju. Ta se ovlast gotovo u pravilu javlja u polupredsjedničkim vladama, kako su one ovdje definirane. Kombinacija ovlasti imenovanja vlade i raspuštanja predstavničkog tijela omogućuje predsjedniku položaj iznad predstavničkog tijela i vlade i upravo je u tom pogledu polupredsjednički sustav različit od predsjedničkog i klasičnoga parlamentarnog sustava.

LITERATURA

1. Bagehot, Walter. *The English Constitution*. London: Oxford University Press, 1963.
2. Boyron, Sophie. *The Constitution of France, A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2013.
3. Brunner, Georg. „Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative“. U: *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, hrsg. Otto Luchterhandt, 67-122. 2. Aufl. Berlin: Verlag Arno Spitz, 2002.
4. Canas, Vitalino. „The Semi-Presidential System“. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64, br. 1 (2004): 95-124.
5. Colomer, Josep. „Spain and Portugal: Rule by party leadership“. U: *Comparative European Politics*, ed. Josep Colomer, 3. ed., 174-207. London: Routledge, 2008.
6. Colton, Timothy i Cindy Skach. „The Russian Predicament“. *Journal of Democracy* 16, br. 3 (2005): 113-126.
7. De Gaulle, Charles. „Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique“, tiskovna konferencija održana 31. siječnja 1964. Pristup 12. listopada 2021. <http://mjp.univ-perp.fr/textes/degaulle31011964.htm>
8. Debre, Michel. „Reflections of a Modern Framer (1978)“. U: *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, ed. Donald L. Robinson, 313-327. Boulder: Westview Press, 1985.,
9. Duhamel, Olivier. „France's New Five Year Presidential Term“. March 1, 2001. Pristup 12. listopada 2021. <https://www.brookings.edu/articles/frances-new-five-year-presidential-term/>
10. Duverger, Maurice. „A New Political System Model: Semi-presidential Government“. *European Journal of Political Research* 8, br. 2 (1980): 165-187.
11. Elgie, Robert. „A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme“. *Journal of Democracy* 16, br. 3 (2005): 98-112.
12. Elgie, Robert. „Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype“. *West European Politics* 32, br. 2 (2009): 248-267.
13. Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
14. Elgie, Robert, ed. *Semipresidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
15. Elgie, Robert i Sophia Moestrup, eds. *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2008.
16. Elster, Jon. „Afterward: the making of postcommunist presidencies“. U: *Postcommunist Presidents*, ed. Ray Taras, 225-237. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
17. Farrand, Max, ed. *The Records of Federal Convention of 1787*. New Haven: Yale University Press, 1966.

18. Finn, John. *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
19. Friedrich, Carl. „The New French Constitution in Political and Historical Perspective“. *Harvard Law Review* 72, br. 5 (1959): 801-837.
20. Gicquel, Jean. *Droit constitutionnel et Institutions politiques*. 10. ed. Paris: Montchrestien, 1989.
21. Heinrich, Hans-Georg i Manfred Welan. *Politički sustav Austrije*. Osijek: Pan Liber, 1998.
22. Holmes, Stephen. „Superpresidentialism and its Problems“. *East European Constitutional Review* 2/3, br. 4/1 (1993/94): 123-126.
23. Josipović, Ivo. „Predsjednik vs. Kriptopredsjednik (Esej o ustavnom položaju predsjednika/predsjednice Republike)“. U: *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*, ur. Tvrtko Jakovina, 25-45. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2017.
24. Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
25. Lijphart, Arend. „Introduction“. U: *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart, 1-27. Oxford: Oxford University Press, 1992.
26. Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
27. Linz, Juan. „Introduction: some thoughts on presidentialism in postcommunist Europe“. U: *Postcommunist Presidents*, ed. Ray Taras, 1-14. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
28. Linz, Juan. „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“. U: *The Failure of Presidential Democracy*, eds. Juan Linz i Arturo Valenzuela, 3-87. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
29. Loewenstein, Karl. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1957.
30. Loewenstein, Karl. „The Constitution of the Fifth Republic a Preliminary Report“. *The Journal of Politics* 21, br. 2 (1959): 211-233.
31. Macridis, Roy. „Politics of France“. U: *Modern Political Systems: Europe*, ed. Roy Macridis, 65-135. 7. izd. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990.
32. Martins, Ana. „The Portuguese Semi-Presidential System: About Law in the Books and Law in Action“. *European Constitutional Law Review* 2, br. 1 (2006): 81-100.
33. Nohlen, Dieter. *Politološki rječnik: Država i politika*. Osijek: Pan Liber, 2001.
34. Nousianen, Jaakko. „From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland“. *Scandinavian Political Studies* 24, br. 2 (2001): 95-109.
35. Podolnjak, Robert. *Predsjednički izbori i američka demokracija: Stvaranje i evolucija elektorskog kolegija*. Zagreb: Školska knjiga, 2021.
36. Preuß, Hugo. *Gesammelte Schriften: Vierter Band: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.
37. Preuß, Hugo. *Staat, Recht und Freiheit: Aus vierzig Jahren deutscher Politik und Geschichte*. Hildesheim: Georg Olms Verlag, 2006.
38. Rüb, Friedbert W. „Šah parlamentu: uloga predsjednika u srednjoevropskim i istočnoevropskim tranzicijama“. *Politička misao* 30, br. 4 (1993): 87-104.
39. Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2. engl. New York: New York University Press, 1997.
40. Schmitt, Carl. *Verfassungslehre*. 9. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 2003.
41. Sedelius, Thomas. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro: Örebro University, 2006.

42. Sedelius, Thomas i Olga Mashtaler. „Two decades of semipresidentialism: issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011“. *East European Politics* 29, br. 2 (2013): 109-134.
43. Shugart, Matthew Soberg. „Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns“. *French Politics* 3, br. 3 (2005): 323-351.
44. Shugart, Matthew Soberg i John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
45. Skach, Cindy. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
46. Smerdel, Branko. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. 2. izd. Zagreb: Narodne novine, 2020.
47. Smerdel, Branko i Smiljko Sokol. *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2006.
48. Sokol, Smiljko. „Suvremeni parlamentarizam, polupredsjednički sustav i novi hrvatski ustav“. *Zakonitost* 44, br. 11-12 (1990): 1411-1431.
49. Sokol, Smiljko. „Temeljna obilježja francuskog ustava iz godine 1958.“. *Vladavina prava* 1, br. 4-5-6 (1997): 113-148.
50. Sokol, Smiljko i Branko Smerdel, *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator, 1995.
51. Steffani, Winfried. „Parlamentarisch-präsidentielle „Mischsysteme“? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der politikwissenschaft“. U: *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, hrsg. Otto Luchterhandt, 17-66. 2. Aufl. Berlin: Verlag Arno Spitz, 2002.
52. Stepan, Alfred i Cindy Skach. „Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism“. *World Politics* 46, br. 1 (1993) 1-22.
53. Suleiman, Ezra. „Presidential Government in France“. U: *Presidents and Prime Ministers*, eds. Richard Rose i Ezra Suleiman, 94-138. Washington D.C.: AEI, 1980.
54. Verney, Douglas. „Analysis of Political Systems“. U: *Comparative Politics: A Reader*, eds. Harry Eckstein i David Apter, 175-184. New York: The Free Press, 1963.
55. Vezenkov, Alexander. *From National Leaders to Politicians: The Head-of-State Institution in Southeast European Post-Communist Countries (1989-2004)*. Sofia: Centre for Advanced Study, 2008.
56. Von Beyme, Klaus. *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press Ltd., 2000.
57. Yves Meny. *Francuski politički sustav*. Osijek: Pan Liber, 1998.

Robert Podolnjak*

Summary

BASIC FEATURES OF THE SEMI-PRESIDENTIAL SYSTEM

The article elaborates the basic features of the system of semi-presidential government, which was popularized by Maurice Duverger as a "new model of the political system". The diversity of individual definitions of semi-presidential government and their shortcomings indicate a lack of consensus on the fundamental features of the system, which in turn allows individual political systems to be viewed as either parliamentary or semi-presidential, depending on the features used in individual definitions. Based on the analysis of the original semi-presidential models (Weimar Constitution, the Constitution of the French Fifth Republic), the paper seeks to elaborate a more comprehensive definition of semi-presidential government as a system of presidential domination in the political system. In this sense, this system is defined as a system in which 1. the president is elected directly by the citizens, ie indirectly by an electoral college in which a representative body does not dominate or is excluded from it; 2. his term of office may not be terminated by a political decision of the representative body; 3. he is the actual head of the executive and performs it personally and through the government proposed by him to the parliament and 4. the basis of his key position within the executive are certain constitutional prerogatives (dissolution of parliament, appointment, and dismissal of the government) and / or leadership position in the party / a party coalition that has a majority in parliament.

Keywords: *Semi-presidential system; Constitution of the French Vth Republic; Weimar Constitution.*

* Robert Podolnjak, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; robert.podolnjak@pravor.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6812-5684>.