

# POLUPREDSJEDNIČKI SUSTAV I RACIONALIZIRANI PARLAMENTARIZAM: PRIMJERI FRANCUSKE I NJEMAČKE

**Tomislav M. Bonić**

*Doktorski studij Komparativna politika  
Fakultet političkih znanosti, Zagreb*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: svibanj 2007.

**Sažetak** Polazeći od institucionalnog pristupa istraživanju, u radu se analiziraju slučajevi institucionalnog ustrojstva Njemačke i Francuske koji predstavljaju prototipske kategorije sustava racionaliziranog parlamentarizma i polupredsjedničkog sustava. Razmatraju se i različite definicije oba sustava, njihova interpretacija i kritike. U obje zemlje novi vladavinski sustavi nastali su konstitucionalnim inženjersvom. Francuska je 1958. oblikovala prototipski ustav polupredsjedničkog sustava s bikefalnom izvršnom vlašću. Posebno se razmatraju problemi mogućeg sukoba između premijera i predsjednika unutar francuske bikefalne egzekutive. U Njemačkoj je pak 1949. oblikovan sustav racionaliziranog parlamentarizma s posredno biranim šefom države. Cilj oba sustava bila je prilagodba institucija novim socijalnim, ekonomskim i političkim uvjetima, no dok je u Njemačkoj vladavinski sustav ostao unutar matrice parlamentarizma (kao racionalizirani parlamentarizam), u Francuskoj nastaje nova kategorija vladavinskog sustava – polupredsjednički sustav.

**Ključne riječi** racionalizirani parlamentarizam, polupredsjednički sustav, konstitucionalni inženjering, Francuska, Njemačka

## Uvod

Temeljni je zadatak ovog rada prikazati, metodama institucionalne analize, osnovnu konstitucionalnu i institucionalnu strukturu Francuske, kao prototipa zemlje s polupredsjedničkim sustavom, te Njemačke, kao prototipa

sustava racionaliziranog parlamentarizma. Pritom je potrebno ukazati na opću povijesnu uvjetovanost nastanka dvaju navedenih vladavinskih sustava, ali i na posebne povijesno-socijalno-političke prilike u SR Njemačkoj 1949. i u Francuskoj 1958, kada se oblikuju

polupredsjednički sustav i sustav racionaliziranog parlamentarizma – sustavi koje će u različitim obrascima preuzimati brojne zemlje, tako da danas većina politologa i ustavnih pravnika govore o tri oblika “organizacije vlasti” ili “vladavinskih sustava” – predsjedničkom, parlamentarnom i polupredsjedničkom (navodi se i skupštinski sustav koji se, u transformiranom obrascu, danas primjenjuje još samo u Švicarskoj)<sup>1</sup>. Pojam “racionaliziranog

parlamentarizma” često se upotrebljava za većinu suvremenih zemalja s parlamentarnim sustavom, no ovdje se upotrebljava za zemlje u kojima je došlo do “racionalizacije” parlamentarizma u smislu primjene specifičnih ustavnih instituta (“biranje” premijera u parlamentu, konstruktivno izglasavanje nepovjerenja vladi) koji su omogućili da sustav ostane unutar matrice parlamentarizma, no parlamentarizma

<sup>1</sup> Generalno gledajući, i sam politički sustav može se promatrati kao skup podsustava: izborni, stranački, medijski, podsustav interesnih grupa i društvenih pokreta te vladavinski sustav. Svaki od tih podsustava obavlja određene funkcije za politički sustav kao cjelinu. S jedne strane to su elementi političkog sustava, s druge to su podsustavi koji imaju svoje elemente. *Vladavinski podsustav* označava se kao *organizacija vlasti* ili ono što neki autori nazivaju *politički poredak*, pa i *konstitucionalni sustav*. Uključuje zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast – funkcije javne vlasti koje obavljaju određene političke institucije (parlament, vlada, državni poglavar, sudovi). Pojam *organizacije vlasti* tradicionalni je naziv za pojam *vladavinskog podsustava*, a često se pod njim razumijeva i sama *država*. Dakako da su za takvu klasifikaciju nužne predradnje u obliku utvrđivanja postojanja predstavničke vladavine, političkog liberalizma te ustavno (formalno ili materijalno) odvajanje funkcija vlasti – *sustav podjele (prožimanja i suradnje) i ograničenja vlasti* u različitim varijantama koji je danas obilježje svih demokratskih sustava, a teorijski su ga prvi razvili John Locke i Charles de Montesquieu, uz teoriju predstavničke vladavine Johna Sturta Milla tijekom 17. i 18. st. O “semiparlamentarizmu” kao najnovijem tipu vladavinskog sustava govori se u kontekstu ustavnih promjena u Izraelu 1992. kada je uveden sustav neposredno izabranog premijera koji

može raspustiti parlament (*Knesset*), no to povlači i raspuštanje vlade (sustav je funkcionirao do 2003. kada je novim Temeljnim zakonom o vladi sustav vraćen na matricu parlamentarizma, no s naglašenim racionaliziranim karakteristikama). Semiparlamentarnim sustavom Sergio Fabbrini (2000) naziva i sustav talijanske uprave na subnacionalnoj razini od 1993. Drugačiju klasifikaciju vladavinskih sustava predlažu Matthew Shugart i John Carrey (1992: 18-53), koji govore o *parlamentarnim sustavima*, *premijersko-predsjedničkim sustavima*, *parlamentarno-predsjedničkim sustavima* te *skupštinskim sustavima* uzimajući kao kriterij ovisnost vlade o šefu države te razdvajajući “polupredsjednički sustav” na “premijersko-predsjednički” (francuska Peta republika gdje predsjednik Republike ne može samostalno imenovati i otpustiti članove vlade) i “parlamentarno-predsjednički” (Weimarska Njemačka, Sri Lanka itd. gdje je vlada i formalno odgovorna i predsjedniku Republike i parlamentu, a predsjednik Republike može samostalno imenovati i otpustiti članove vlade). Giovanni Sartori (1994), prihvaćajući u tekstu navedenu “tradicionalnu” podjelu, primjećuje da Shugart i Carrey, dodajući još jedan tip sustava (“parlamentarno-predsjednički”), nisu pridonijeli jasnoći klasifikacije jer parlamentarno-predsjednički sustav ostaje poput “prazne kutije” za ubacivanje svih ostalih tipova sustava koji ne odgovaraju zadanim definicijama autora za pojedine sustave.

znatno izmijenjenih konstitucionalnih karakteristika. S druge strane “polupredsjednički sustav”, kakav je nastao u Francuskoj uspostavom V. republike, i u ustavno-pravnom, ali i u politološkom smislu, znatno se udaljio od same matrice parlamentarizma, tako da se uistinu može smatrati posebnim oblikom vladavinskog sustava koji su različiti autori različito interpretirali. Zanimljivo je i to da su francuski model polupredsjedničkog sustava preuzele brojne zemlje, poglavito tranzicijske zemlje Srednje i Istočne Europe nakon 1989, uz napomenu kako upravo taj sustav osigurava demokratičnost, no i stabilnost i efikasnost vlasti. Ni njemački model racionaliziranog parlamentarizma nije ostao izoliran, gotovo sve konstitucionalne institute preuzela je Španjolska 1978, a pojedine ili sve institute preuzele su i brojne zemlje Srednje i Istočne Europe u novim ustavima nakon 1989.

### **Polupredsjednički sustav i sustav racionaliziranog parlamentarizma**

Polupredsjednički sustav Maurice Duverger (Duverger u: Lijphart, 1998: 135) definira kao sustav koji sadržava tri bitna elementa: “1. predsjednik republike bira se općim izborima, 2. posjeduje prilično velike ovlasti, 3. no protiv sebe ima premijera i ministre koji imaju izvršne i državne ovlasti i koji mogu ostati na položaju sve dok se tome ne usprotivi parlament (...)” Giovanni Sartori (1994: 131-132) piše o političkom sustavu semiprezidencijalizma (polupredsjedničkom sustavu) kao o “sustavu dualnog vodstva ili bicefalne egzekutive”, te se na njega mogu primijeniti sljedeće karakteristike: “1. šefa države (predsjednika) bira narod – posredno ili neposredno – na točno utvrđeno

mandatno razdoblje, 2. šef države dijeli izvršne ovlasti s premijerom stvarajući na taj način dualnu strukturu (izvršne) vlasti, 3. predsjednik je neovisan o parlamentu, ali nije ovlašten vladati sam ili izravno i zato njegova volja mora biti prenesena i procesuirana kroz njegovu vladu, 4. premijer i njegov kabinet (vlada) ovisni su o parlamentu: parlament može glasovati o povjerenju ili o nepovjerenju vladi (ili o oboje), u svakom slučaju vlada treba imati povjerenje parlamentarne većine, 5. dualna struktura vlasti polupredsjedničkog sustava dopušta različita balansiranja moći unutar izvršne vlasti, no pod strogim uvjetom da postoji ‘autonomni potencijal’ (razgraničene nadležnosti) obiju komponenti izvršne vlasti.”

Smiljko Sokol (1995: 17), smatrajući polupredsjednički sustav specifičnim oblikom parlamentarnog sustava, navodi: “Znakovito je da polupredsjednički sustav nije napušten pa ni bitnije mijenjan niti u jednoj državi u kojoj je ustavno jednom prihvaćen. Držimo da je to zbog toga što polupredsjednički sustav pomiruje dva temeljna zahtjeva uspješnog funkcioniranja ustrojstva vlasti suvremene države: vrlo visok stupanj političke demokracije odnosno demokratičnosti sustava uz osiguranje njegove djelotvornosti kao i stabilnosti političkog sustava u cjelini.” Prvi dio Sokolove tvrdnje empirijski je opovrgnut: polupredsjednički sustav promijenjen je u različite modele parlamentarnog sustava, primjerice u Portugalu amandmanima na Ustav (iz 1976) 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 i 2005, u Poljskoj novim Ustavom iz 1997, u Hrvatskoj 2000. amandmanima na Ustav iz 1990. O drugom dijelu tvrdnje može se raspravljati i na teorijskoj i na empirijskoj razini, no općenito uzevši može

se reći kako, posebice u posttranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe, polupredsjednički sustav nije omogućio ni demokratičnost ni stabilnost – u uvjetima postojanja “trostrukog konsenzusa” (predsjednika i premijera koje podržava jedna stranačka ili koalicijska parlamentarna većina) može doći upravo do manjka demokratičnosti i pretvaranja sustava u “superpredsjednički”, kao što je to slučaj u Rusiji (Klaus von Beyme, 1996: 101-111), a u uvjetima kohabitacije (“sustanarstva” – predsjednik ne pripada parlamentarnoj većini) može se razviti nestabilnost vlada i sustava, pogotovo ako nadležnosti predsjednika i vlade nisu oštro razgraničene. Beyme (*ibid.*: 113) piše kako je u institucionalnom dizajnu “većina istočnoeuropskih zemalja slijedila primjer Zapada s proporcionalnim izborima, no u kombinaciji s polupredsjedničkim sustavom francuskog tipa”, navodeći dalje kako je “taj model opasan jer se stranačka fragmentacija ne može nadvladati u drugom krugu izbora kao što je to slučaj u francuskom izbornom modelu”.

Pojam *racionaliziranog parlamentarizma* danas se često prilično široko upotrebljava za sve zemlje u kojima je došlo do transformacije klasičnog parlamentarizma i zbiljske ili/i ustavne prevlasti egzekutive nad zakonodavnim tijelom (*ibid.*: 112). Budući da je do takva procesa u 20. st. došlo u gotovo svim demokratskim zemljama s parlamentarnim i polupredsjedničkim sustavom, racionalizirani parlamentarizam bio bi zapravo istoznačnica za suvremeni parlamentarizam (i u parlamentarnom i u polupredsjedničkom sustavu, pa i u švicarskom skupštinskom sustavu). Polazeći od načela ustavne racionalizacije parlamentarizma, racionalizirani parla-

mentarizam ovdje se promatra kao tip suvremenog parlamentarizma u kojem moraju biti zastupljeni točno određeni ustavni instituti kojima je parlamentarni sustav prilagođen suvremenim društvenim procesima s naglašenom ulogom izvršne vlasti (vlade), no isto tako ustavno su predviđeni instituti kojima se parlament ne pretvara u puku transmisiju vladajuće stranke ili koalicije u vladi. Za racionalizirani parlamentarizam u “širem značenju” možda je bolje upotrebljavati pojam *transformirani suvremeni parlamentarizam*.

Evgeni Tanchev (1993: 33) definira racionalizirani parlamentarizam kao “skup ustavnih rješenja i postupaka kojima je cilj ostvariti stabilnost kabineta uz istovremeno očuvanje središnjih elemenata parlamentarnog sustava, uključujući i parlamentarni nadzor nad vladom”. K. von Beyme govori o francuskom ili njemačkom tipu glasanja o povjerenju vladi u parlamentu kao najvažnijem elementu racionaliziranog parlamentarizma (Kasapović, 2004: 106). Shvaćajući racionalizirani parlamentarizam u širem značenju, Beyme kao druga dva elementa navodi institut kolektivne odgovornosti ministara i neposredan izbor predsjednika države. U tom značenju racionalizirani parlamentarizam, zapravo, pokriva brojne suvremene parlamentarne sustave u kojima je, na neki način, ustavno riješeno pitanje stalne nestabilnosti vlada putem izglasavanja nepovjerenja ili neizglasavanja povjerenja, a time i pitanje raspuštanja predstavničkog tijela kako bi birači riješili sukob između izvršne i zakonodavne vlasti. U tom se smislu i polupredsjednički sustavi kakvi su primjerice u Francuskoj, Finskoj (do 1991) ili Portugalu (do 1983) mogu ubrojiti u sustave racionaliziranog par-

lamentarizma.<sup>2</sup> No budući da ti sustavi ipak imaju posebne karakteristike (u prvom redu odgovornost vlade parlamentu i predsjedniku republike), većina ih autora svrstava u poseban model organizacije državne vlasti – polupredsjednički, predsjedničko-premijerski ili parlamentarno-predsjednički sustav – dok racionalizirani parlamentarizam ostaje podtip parlamentarizma u kojem je, kao najvažniji element u ustavnim smislu, predviđeno **konstruktivno izglasavanje nepovjerenja vladi**: parlament (odnosno dom parlamenta kojem je vlada odgovorna u bikameralnim sustavima) može cenzurom izglasati nepovjerenje vladi i time je prisiliti na demisioniranje (ostavku), no prije toga mora izabrati novog predsjednika vlade. Konstruktivno izglasavanje nepovjerenja primjer je konstitucionalnog inženjerstva, kao konstitucionalni institut koji treba smanjiti stalne krize vlade i prijevremena raspuštanja parlamenta, a osmislio ga je Hans Newiasky prilikom pisanja Temelnog zakona (*Grundgesetz* – GG) SR Njemačke 1949. godine (Prelot, 2002: 111).

Ovdje je potrebno ukratko objasniti i temeljne pojmove vezane za odnos vlade i parlamenta u parlamentarnim sustavima, a koji se često, i u kolokvijalnom govoru, ali i u pravno-politiološkoj literaturi ne upotrebljavaju jednoznačno: **cenzura** (*motion of no confidence / motion of censure, motion de censure*) izraz je koji se upotrebljava za postavljanje pitanja i glasovanje o

<sup>2</sup> Zapravo, bio bi to kontinuum koji polazi od čistoga klasičnog parlamentarizma dvostranačkoga britanskog ili višestranačkoga talijanskog tipa do čistoga francuskog tipa polupredsjedničkog sustava s različito jakim ovlastima predsjednika republike.

nepovjerenju vladi, takvo pitanje najčešće postavlja oporba i u slučaju da zastupnici izglasuju nepovjerenje (često je potrebna većina svih zastupnika, u klasičnom parlamentarizmu dovoljna je i obična većina), vlada podnosi ostavku. U Ustavu francuske IV. republike za cenzuru je bila potrebna apsolutna većina članova skupštine, a prije glasovanja trebao je proći jedan dan (Bačić, <sup>2</sup>2003: 307). Za razliku od cenzure, **prijedlog za glasovanje o povjerenju** (*motion/question of confidence, motion/question de confiance*) dopušta ili pokreće sama vlada. Ako je glasovanje o povjerenju ustavno nužno nakon što šef države sastavi vladu (*vote of confidence*), tada se naziva **investiturom** (*ibid.*: 293 i d.). U svakom slučaju izglasavanje cenzure ili neizglasavanje povjerenja dovodi do ostavke vlade, a riječ je uvijek o “ovjeri suglasnosti orijentacija vlade i parlamenta” (*ibid.*: 307). Dok u pojedinim zemljama investitura kao takva ne postoji i vlada ostaje na dužnosti do izbora ili cenzure, u nekim drugim (Italija, Grčka, brojne zemlje Srednje i Istočne Europe) ona je nužan preduvjet početka rada vlade nakon njezina imenovanja od strane šefa države. U zemljama “čistoga” racionaliziranog parlamentarizma (Njemačka, Španjolska, Mađarska) investitura je povezana s izborom premijera u parlamentu, a cenzura je dopuštena samo u obliku konstruktivnoga glasovanja o nepovjerenju.

“Tom odredbom [konstruktivnim izglasavanjem nepovjerenja vladi], koju nalazimo u njemačkom i španjolskom Ustavu, da bi glasovanje o cenzuri bilo uspješno, istovremeno se mora predložiti nova vlada. Tako vladu može srušiti samo koalicija stranaka koja je izričito pripremljena preuzeti dužnost nove

vlade. Vladu ne može srušiti 'koalicija' koja nije ništa drugo nego skupina nezadovoljnih zastupnika, vrsta 'slobodnih strijelaca' (*franchi tiratori*) koji su ponekad rušili talijanske vlade" (Strøm, 1995: 75).

### **Opći povijesni kontekst transformacije i modernizacije parlamentarizma**

Nakon 1945. i obnove političkih institucija liberalne demokracije bilo je vidljivo da neka konstitucionalna rješenja nisu više pogodna u izmijenjenim društveno-ekonomskim okolnostima, poglavito u zemljama s fragmentiranim i polariziranim stranačkim sustavima. Kriza političkih institucija francuske III. republike nastavila se i u IV. republici koja je preuzela sve elemente klasičnog parlamentarizma sve do donošenja novog ustava (1958), koji je inaugurirao mješovit polupredsjednički sustav vlasti; Velika Britanija, u skladu sa svojim osebujnim sustavom, nije trebala dirati u konstitucionalna rješenja iako je politički proces bio uvelike drugačiji nego u razdoblju ekonomskog liberalizma, tj. onog što M. Duverger (1980) naziva "liberalnom demokracijom" kao povijesnom fazom u razvoju demokratskih političkih institucija (ovdje se ne misli na "liberalnu demokraciju" kao politički sustav vladavine većine koji uvažava prava manjine). Nizozemska, Danska, Luksemburg i Norveška ostaju pri klasičnom parlamentarizmu iako je politička zbilja uvelike promijenjena. Švedska mijenja Ustav 1975, a Belgija 1970. (dok amandmani iz 1993. uz federalizaciju države uvode i elemente racionaliziranog parlamentarizma); Finska, Island, Irska i Austrija imaju djelomično polupredsjedničke ustave, no zbilja

funkcionira u skladu s parlamentarnim transformiranim modelom; novi ustavi (svi s karakteristikama transformiranog, tj. moderniziranog parlamentarizma) 1970-ih godina nastaju i u Grčkoj (1975, s amandmanima iz 1986. koji potpuno ukidaju naznake semiprezidencijalizma), Portugalu (1976, s prvim amandmanima iz 1982. koji znatno smanjuju ovlasti predsjednika države) i Španjolskoj (1978). Devedesetih godina prošlog stoljeća dolazi do prave "ustavne revolucije" u zemljama Srednje i Istočne Europe – gotovo sve preuzimaju neke, a Mađarska i sve elemente racionaliziranog parlamentarizma. Zemlje u kojima se demokracija između dva svjetska rata urušila i u kojima je vladao totalitarni (ili tzv. posttotalitarni) režim trebale su nanovo izgraditi institucije. U Italiji, koja je monarhiju zamijenila republikom, no ustavno je uspostavila klasični parlamentarizam tipa francuske IV. republike, u uvjetima fragmentiranog i polariziranoga stranačkog sustava, razmjernih izbora i snažnih socijalnih rascjepa (osobito centar – periferija, ali i rad – kapital), dolazi do stalnih kriza vlada i izmjenjivanja koalicijskih vlada koje nisu proistjecale iz rezultata izbora. To je stanje potrajalo do 1990-ih godina i stvaranja talijanske II. republike koja je, u konstitucionalnom smislu, još u dinamičkoj fazi preoblikovanja (ustavne promjene kojima bi se uspostavio kancelarski tip parlamentarnog sustava po njemačkom uzoru, ali i s tipičnim talijanskim specifičnostima nisu prihvaćene na referendumu 2006). Naprotiv, u Njemačkoj, koja uspostavlja nove konstitucionalne instrumente pomoću kojih nastoji osigurati stabilnost vlada u uvjetima oktroirano-upravljanje tranzicije nakon II. svjetskog rata, dolazi do relativno brze

stabilizacije političkog sustava, čemu je pridonijela i stabilnost vlada.<sup>3</sup>

Svuda je, zapravo, pod utjecajem niza društveno-ekonomskih čimbenika, došlo do transformacije klasičnog parlamentarizma, no ona se različito očitovala u konstitucionalnom procesu: od zadržavanja ustavnih institucija klasičnog parlamentarizma do njihove promjene radi konstitucionalnog pokušaja približavanja zbiljskog i normativnog ili pak pokušaja konstitucionalnog inženjeringa (i institucionalnog dizajna) koji će producirati poželjnije političke procese. Tako Arsen Bačić (2003: 296) govori o tri trenda koji su utjecali na transformaciju parlamentarizma: 1. jačanje državne vlasti i državno upletanje u ekonomiju i socijalnu politiku, 2. važnost vanjske politike koju parlament može samo nadzirati, ali ne i provoditi te 3. personalizacija vlasti, uz jačanje uloge masovnih medija.

U svakom slučaju novi tip parlamentarizma, koji smo nazvali moderniziranim parlamentarizmom, nastaje nakon II. svjetskog rata pod utjecajem socioekonomskih struktura jer klasični parlamentarizam nije više bio dovoljan jamac političkog sustava koji bi omogućavao normalno funkcioniranje društvenih procesa. Pritom ustavne institucije postaju sve udaljenijima od političke prakse, pa se ponegdje javlja i potreba za usklađenjem normativnog i zbiljskog, a ponegdje političke elite na-

<sup>3</sup> O vezi trajnost vlada – stabilnost vlada – stabilnost sustava (demokracije) vidi Sartori, 1994: 112-115. Ne ulazeći ovdje u dublju polemiku, treba navesti i kako Phillip Harfst (2000: 3) ističe da "je točno kako trajnost vlade nije jednaka njezinoj sveukupnoj kvaliteti, no trajnost je jedan od preduvjeta učinkovite vlade".

stoje upravo novim konstitucionalnim aranžmanima postići veću stabilnost egzekutive kao preduvjeta za razvoj neokapitalizma. Dok je u francuskom polupredsjedničkom sustavu Nacionalnoj skupštini oduzeto pravo donošenja brojnih zakona putem metode ustavne enumeracije onih tipova zakona koje parlament smije donositi, a nadležnost za ostatak legislative prenesena je na Ministarsko vijeće kojem predsjednik Republike, no premijer i ministri ostaju odgovorni parlamentu, u racionaliziranom parlamentarizmu njemačkog tipa to je ostvareno institutima koji su omogućili snažniju vladu, ali i jaču odgovornost parlamenta u odnosu na cenzuru vlada: konstruktivnim glasovanjem o nepovjerenju vladi te posebnim tipom investiture – biranjem premijera u parlamentu na prijedlog predsjednika republike (šefa države, državnog poglavara) čije su ovlasti poprimile ceremonijalnu funkciju, a tek u iznimnim slučajevima funkciju arbitraže.

### **Francuska – instituti polupredsjedničkog sustava**

Francuska, za razliku od Velike Britanije, nije imala evolutivan put razvoja parlamentarizma. Taj je put ispresjecan brojnim revolucijama, od kojih je u socijalnom smislu najvažnija velika Francuska revolucija 1789. No konstitucionalne revolucionarne promjene odvijale su se neprestano od 1791. do 1875, kada je konačno stabiliziran republikanski parlamentarizam s jakim parlamentom i izrazito fragmentiranim stranačkim sustavom potenciranim proporcionalnim izborima. U međuvremenu, konstitucionalno, tu su bili: prvi Ustav Francuske Kraljevine iz 1791. s naglašenom podjelom vla-

sti na zakonodavnu skupštinu i kralja s njegovim ministrima; neprimijenjeni "montanjarski" konventski Ustav I. republike iz 1793. nadahnut političkom teorijom J.-J. Rousseaua o povezanosti zakonodavstva i izvršne vlasti koja proizlazi iz zakonodavne vlasti i potpuno joj je podčinjena; "direktorijalni Ustav" iz 1795. s povratkom na podjelu vlasti i specifičnim egzekutivnim rješenjima; "konzulski Ustav" iz 1799. koji je otvorio put "Napoleonovu Ustavu Francuskog Carstva" iz 1804. s autokratskim obilježjima i imenima institucija koja su podsjećala na starorimske ustanove; oktroyirana "Ustavna povelja" Luja XVIII. Burbonskog iz 1814, uvelike napisana po uzoru na engleski konstitucionalizam, no bez ikakve političke prakse britanske ograničene monarhije; "orleanski Ustav" iz 1830. koji je uveo djelomičnu podjelu ovlasti između kralja (Luja Filipa Orleanskog) s ministrima i narodnog predstavništva; Ustav II. republike iz 1848. napisan dijelom po uzoru na američki Ustav, s jakim predsjedničkim ovlastima; autokratsko-cezariistički ustav iz 1852. kao priprema za "Ustav II. carstva" Napoleona III. iz iste godine, s djelomičnim povratkom na institucije iz 1804. (Kurtović, 1993b; 2000). U svim tim konstitucionalnim aranžmanima sudstvo nije bilo potpuno nezavisno niti je omogućena posteriorna kontrola ustavnosti zakona, a redovno sudstvo postupno biva odvojeno od upravnog, koje je u nadležnosti Državnog vijeća (*Conseil d'Etats*) još od Napoleonovih vremena. Ta podjela, koja reflektira podjelu na privatno i javno pravo, u Francuskoj je ostala do danas. Također, Francuskoj je daleka predodžba o potpuno nezavisnoj i kreativnoj ulozi suca, a posteriorna kontrola ustavnosti nije moguća ni

danas jer, u skladu s francuskom teorijom koja sudstvo ne smatra potpuno odijeljenim od izvršne vlasti, promulgirani zakon ne može kontrolirati nikakav sud, pa ni današnje Ustavno vijeće (*Conseil constitutionnel*) – moguća je samo apriorna kontrola ustavnosti i zakonitosti. "Republikanski Ustav" iz 1875. predstavljao je, zapravo, u obliku niza ustavnih zakona, pripremu za donošenje novog monarhijskog ustava. No kako se zastupnici različitih pretenđenata na prijestolje nisu mogli suglasiti o novoj dinastiji, ti ustavni zakoni, uz kasnije amandmane o nepromjenjivosti republikanskog uređenja, ostali su trajni Ustav III. republike.<sup>4</sup> Konstitucionalno je utemeljena dvodomna Nacionalna skupština (*Assemblée nationale*): Zastupnički dom (*Chambre de députés*) i Senat (*Sénat*) sa zakonodavnim ovlastima (simetrični bikameralizam); politički neodgovoran predsjednik Republike (izabran od Nacionalne skupštine) koji formalno ima svu izvršnu vlast u svojim rukama, no za svaki akt potreban mu je supotpis nadležnog ministra; te vlada (Ministarsko vijeće, ministri i predsjednik koji se tek kasnije izdvaja, i to kao *primus inter pares*) – politički odgovorna kolektivno i individualno Zastupničkom domu i Senatu koji su joj uvijek mogli izglasovati nepovjerenje i prisiliti je na ostavku. Imenovanje nove vlade supotpisuje predsjednik

<sup>4</sup> Zakon o Senatu od 24. veljače 1875, Zakon o organizaciji Javnih vlasti od 25. veljače 1875. i Ustavni zakon o odnosu Javnih vlasti od 16. srpnja 1875, uza Zakon o djelomičnoj Reviziji ustavnih zakona od 14. kolovoza 1884. Vidi: Kurtović, 2000: 233-236. Napominjem da se pojam "vlada" ovdje upotrebljava kao istoznačnica za ustavno ispravan pojam Ministarskog vijeća (Vijeće ministara).



stare kako se ni tu ne bi izgubila misao o potpunoj političkoj neodgovornosti predsjednika Republike. Temeljni je problem bio, zapravo, u faktičnoj nemogućnosti raspuštanja Zastupničkog doma jer je to predsjednik Republike mogao učiniti samo uz pristanak Senata i uz supotpis ministra (predsjednika Ministarskog vijeća). Time je i onemogućeno rješavanje sukoba između vlade i zakonodavnog tijela na izvanrednim izborima. Uz proporcionalni izborni sustav koji je "proizvodio" fragmentirani parlament vlade su bile isključivo koalicijske i trajale su vrlo kratko (prosječno oko osam mjeseci).<sup>5</sup> Ipak, francuski Ustav III. republike bio je prvi republikanski parlamentarni ustav, što se dotad smatralo nespojivim.<sup>6</sup> Francuska 1946. donosi novi Ustav, "Ustav IV. republike", koji se nije previše udaljio od institucija ni prakse prethodnog: Senat je zamijenjen Vijećem Republike (*Conseil de la République*) sa smanjenim ovlastima, raspuštanje Nacionalne skupštine bilo je moguće tek uz dvije krize vlade zbog glasovanja o nepovjerenju ili po-

<sup>5</sup> Ustavna odredba o raspuštanju Skupštine primijenjena je jednom, na samom početku "trajanja" III. republike, 1877. Predsjednik MacMahon razrješuje vladu Julesa Simona iako joj parlament nije izglasovao nepovjerenje i s pristankom Senata imenuje novu vladu Broglia, koja supotpisuje akt o raspuštanju Zastupničkog doma, novi izbori dovede istu većinu u dom, a pravo raspuštanja konvencionalno prestaje biti politička opcija (Tomljanović, 1998: 149-167; Kurtović, 1980: 147). Od 109 vlada III. republike Nacionalna je skupština sredstvima izglasavanja nepovjerenja srušila 31 vladu, proračunsko-zakonodavnim sredstvima 23, oko 55 vlada palo je zbog drugih razloga, najčešće "nesloge u vladi", tj. raspada koalicije.

<sup>6</sup> Detaljno vidi Kurtović, 1980.

stavljanja pitanja povjerenja pred Nacionalnom skupštinom i uz mišljenje predsjednika Skupštine, i to tek nakon isteka prvih 18 mjeseci mandata Skupštine; pravo je iskorišteno tek jednom, 1955. na zahtjev vlade Edgara Faurea. U uvjetima vanjskopolitičke krize (kolonijalni sukobi, posebno Alžirski rat), ali i odavno prevladanoga liberalnog kapitalizma koji nije zahtijevao upletanje države u gospodarstvo, Francuska, 50-ih godina 20. stoljeća postaje krizna država, pa je promjena institucija izgledala neizbježnom, pogotovo s obzirom na to da institucijama IV. republike nije bila zadovoljna ni ljevica ni De Gaulleova ("degolistička") desnica.<sup>7</sup>

General Charles de Gaulle, vođa ratnoga antifašističkog francuskog otpora, imenovan je predsjednikom vlade 1958, dužnost je prihvatio uz obećanje političke elite IV. republike o nužnosti ustavnih promjena na tragu Tardieuove misli iz 30-ih godina 20. stoljeća (nespojivost ministarske i zastupničke funkcije, imenovanje predsjednika vlade od strane predsjednika republike, uporaba referendumu, izbor predsjednika republike u parlamentu koji je proširen izbornicima itd. – "lijekovi" koji su preuzeti u Ustav V. republike). Iste godine referendumom je donesen novi Ustav (većim dijelom napisao ga je Michael Debre) koji je inaugurirao polupredsjednički sustav, značajno promijenivši položaj pojedinih institucija i izrazito umanjivši ulogu parlamenta (*Parlement*) – Nacionalne skupštine i Senata (sada s asimetričnom struktu-

<sup>7</sup> Vidi Safran, 1998: 7-9, s izvanrednom analizom francuskog konstitucionalnog sustava V. republike, ali i svih konstitucionalnih rješenja koja su utjecala na odredbe Ustava V. republike.

rom) – kojemu su čak oduzete i neke zakonodavne ovlasti i u obliku dekreta (uredbi) prenesene na vladu direktnom ustavnom delegacijom, uz primjenu metode enumeracije parlamentarnih ovlasti. Uz to moguća je i zakonodavna delegacija kojom parlament posebnim zakonom ovlašćuje vladu da na određeno vrijeme donosi uredbe sa zakonskom snagom iz djelokruga ustavno enumeriranih parlamentarnih ovlasti, što su “obične” zakonodavne uredbe kakve poznaju i primjerice hrvatski, španjolski ili talijanski ustavi. Predsjednik Republike postaje jamac nacionalnog jedinstva, suvereniteta i integriteta nacije. Od 1962. bira se neposredno (apsolutnom većinom), što mu (uz parlament) daje neposredan narodni legitimitet.<sup>8</sup> Mandat mu je sedam godina, 2002. ustavnim amandmanom skraćen je na pet, pa je tako izjednačen s mandatom Nacionalne skupštine. Samostalno odlučuje o raspuštanju parlamenta, uvođenju izvanrednog stanja i postavljanju određenih pitanja na referendum, predsjedava Ministarskim vijećem i supotpisuje većinu odluka vlade (zapravo vlada bez predsjednika republike tek je kabinet pod predsjedanjem premijera koji priprema odluke Ministarskog vijeća). Predsjednik imenuje premijera i ministre, no vlada ostaje odgovorna Nacionalnoj skupštini, zbiljski i predsjedniku republike (iako Ustavom

<sup>8</sup> Do 1962. biralo ga je posebno tijelo, tzv. veliki izbornici (*grand électeurs*) koje su činili zastupnici Nacionalne skupštine, senatori, vijećnici departmantskih vijeća i predstavnici općinskih vijeća. Neposredan izbor uveden je po De Gaulleovu prijedlogu, koji je iznio na referendum, no ne poštujući formalnu proceduru ustavne revizije. Ustavno je vijeće referendum ipak proglasilo važećim.

odgovornost predsjedniku nije propisana). Nije joj potrebna neposredna investitura, vlada pitanje povjerenja može povezati s glasovanjem o nekom zakonu, a zakon je usvojen osim ako se vladi, na prijedlog najmanje desetine zastupnika, izglasa nepovjerenje (apsolutnom većinom). Otad Francuska, prema političkoj praksi, do 1986. izgleda kao predsjednička republika s predsjedniku subordiniranim premijerom. Tek prvom kohabitacijom (1986-1988) Jacques Chirac kao degolistički premijer, uz Francois Mitteranda kao socijalističkog predsjednika, dobiva značajne ovlasti prvenstveno u unutarnjoj politici. Drugu kohabitaciju (1993-1995) s Eduardom Balladurum kao premijerom William Safran (1998: 187) naziva “civiliziranom igrom čekanja”, a o trećoj (1997-2002), s obrnutim odnosom snaga i Jacquesom Chiracom kao predsjednikom Republike izabranim 1995. te socijalističkom većinom u Nacionalnoj skupštini izabranoj 1997. na prijevremenim izborima (i Lionelom Jospinom kao prvim premijerom te najduže kohabitacije), isti autor piše kao o “suodlučivanju ili novome parlamentarnom poretku /?/” (*ibid.*: 189). Tako je Francuska snažnu dominaciju parlamenta nad egzekutivom u društveno-političkim uvjetima koji više nisu bili primjereni takvoj dominaciji riješila jasnim rezom koji je stvorio izrazito jaku bikefalnu egzekutivu i unutar nje snažnog predsjednika Republike, čije ovlasti variraju ovisno o političkoj konstelaciji prilika.

Interpretacije francuskoga polupredsjedničkog sustava brojne su, poglavito one o kohabitaciji. Tako Sartori (1994: 123-125) odbacuje Duvergerovu interpretaciju o predsjedničkim i parlamentarnim fazama u samom polupredsjedničkom sustavu koja se zasniva na

tome da u slučaju postojanja “trostrukog konsenzusa” sustav funkcionira kao predsjednički, a u slučaju kohabitacija kao parlamentarni. Naprotiv, za Sartorija je francuski semiprezidencijalizam mješovit sustav utemeljen na fleksibilnoj strukturi dvojne vlasti, tj. bife-falnoj egzekutivi, a moć predsjednika i premijera varira ovisno o političkoj konstelaciji – u slučaju nepodijeljene većine (trostrukog konsenzusa) prevladava predsjednik, u slučaju podijeljene većine (kohabitacije) jača je uloga premijera i njegove parlamentarne većine. Ustav (materijalni i formalni) omogućuje obje situacije.

#### Njemačka – instituti racionaliziranog parlamentarizma

Drukčiji put od Francuske izabrali su njemački ustavotvorci 1949. prilikom donošenja Temelnog zakona (*Grundgesetz* – GG). Ostajući unutar okvira parlamentarizma, klasični parlamentarizam ustavno su prilagodili novim socioekonomskim prilikama, no izbjegavajući bilo kakvu mogućnost dvojnoga narodnog legitimiteta i izravnu demokraciju na saveznoj razini. Uzroke takvih ustavnih rješenja treba tražiti u društveno-gospodarskim čimbenicima koji se pojavljuju posebice nakon II. svjetskog rata stvaranjem “države blagostanja” u kojoj je nužno osigurati stabilnost egzekutive, no i u njemačkoj praksi Weimarske republike i nacionalsocijalizma.<sup>9</sup> Upravo se tak-

<sup>9</sup> Poglavitno je bilo potrebno onemogućiti povratak nacizma koji je uveden, barem djelomično, temeljem formalnih odredbi weimarskog Ustava, kao što su *zakonske uredbe o zaštiti njemačkog naroda i države* donesene temeljem čl. 48 Ustava weimarske Njemačke (koji je predsjedniku *Reicha* davao

vim konstitucionalnim inženjeringom nastojala, uz stabilnost vlada, postići i

mogućnosti vladavine putem zakonodavnih uredbi u određenim situacijama) 4. i 28. veljače 1933. (druga uredba donesena je dan nakon insceniranog paleža *Reichstaga*). Hindenburg ih je proglasio već za vrijeme Hitlera kao kancelara *Reicha* (imenovan je za kancelara 31. siječnja 1933), a prema njima suspendiraju se sva temeljna ljudska prava jamčena Ustavom i omogućava se zabrana djelovanja političkih stranaka i udruženja. Dakako da Hitleru to nije bilo dovoljno, pa nakon izbora 5. ožujka 1933. (na kojima NSPD dobiva 43,9% glasova / 288 od 647 mandata u *Reichstagu*) *Reichstag* je 24. ožujka iste godine dvotrećinskom većinom donio *Zakon o ovlaštenjima* kojim su kancelaru *Reicha* dane diktatorske ovlasti, no s četverogodišnjim ograničenjem i uvjetom neukidanja *Reichsrata*, *Reichstaga* i institucije *Reichpraesidenta*. Ta ograničenja nestaju s tzv. “Zakonom o obnovi Njemačke” donesenim 30. siječnja 1934. Hindenburg umire 2. kolovoza 1934, a još 1. kolovoza iste godine reorganizirana je izvršna vlast spajanjem funkcija kancelara i predsjednika *Reicha* (u Hitlerovoj osobi), zakon je potvrđen na plebiscitu 19. kolovoza 1934, prije toga, u veljači, ukinut je *Reichsrat* i *Reichwirtschaftsrat* (Državno gospodarsko vijeće), *Reichstag* se više ne bira na izborima, nego se plebiscitom potvrđuje jedna lista, ukinute su sve nadzorne funkcije parlamenta u odnosu na *Fuehrera* koji je dobio potpuna diktatorska ovlaštenja s pravom određivanja nasljednika, dok se *Reichstag* sastaje samo još u prigodnim okolnostima kako bi npr. “Nuernberskim zakonima” dao veću važnost. Iako Hitler weimarski Ustav nikada formalno nije stavio izvan snage, bio je to kraj međuratne demokracije u Njemačkoj, a Hitlerova “prerogativna” stranačka država u potpunosti potiskuje “normativnu” državu temeljenu na Ustavu (Paxton, 2004: 107). M. Prelot govori o Hitlerovoj diktaturi kao čistom obliku monokracije uspostavljene kroz njemačku “pravnu državu” Weimara.

nemogućnost koncentracije ovlasti u rukama jedne osobe, pogotovo ako bi ona imala i izravan narodni legitimitet dobiven na neposrednim izborima, čime bi posljedično bila i politički neodgovorna. Stoga je obnovljen njemački federalizam, savezni predsjednik bira se u Saveznoj skupštini (Savezni parlament proširen predstavnicima koje biraju pokrajinske legislature), odnosi Saveznog parlamenta (*Bundestaga*), koji se bira neposredno, specifičnim njemačkim “personaliziranim proporcionalnim izbornim sustavom”, i Saveznog vijeća (*Bundesrata*), u kojem sjede predstavnici pokrajinskih vlada, postavljeni su na načelo asimetrije u odnosima s egzekutivom (gdje *Bundestag* ima isključive ovlasti), ali i relativne zakonodavne simetrije.<sup>10</sup> Dakako, u

<sup>10</sup> U Francuskoj je zakonodavno pravo parlamenta “racionalizirano” do krajnosti, brojni autori upravo Francusku ubrajaju u zemlje s racionaliziranim parlamentarizmom, no ovdje se racionalizirani parlamentarizam promatra u prvom redu u kontekstu odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti kroz pitanje temeljnog sredstva parlamentarnog nadzora vlade, a prema kriteriju odnosa zakonodavne i izvršne vlasti te odnosa unutar bifekalne izvršne vlasti Francuska neupitno pripada polupredsjedničkom (Sartori, 1994; Duverger, u: Lijphart, 1998) ili premijersko-predsjedničkom (Shugart/Carrey, 1992) sustavu. Brojni ustavi doneseni u drugoj polovici 20. st. predviđaju mogućnost zakonodavne delegacije putem posebnih zakona kojima se vladama daju ovlaštenja u donošenju zakonodavnih uredbi uz određena ograničenja (materijalna, temporalna ili/i nužnost konvalidacije uredbi u zakone od strane parlamenta nakon isteka određenog vremena). Čak se i u SAD-u, u čijem Ustavu stoji kako “sve zakonodavne ovlasti ovdje dodijeljene povjerit će se Kongresu”, sudskom interpretacijom Vrhovnog suda u slučajevima *Yakus*

takvoj ustavno-političkoj konstelaciji sa saveznim predsjednikom koji nema neposredan legitimitet, a ustavno ima

v. *US* iz 1914. i *Cotton Mills v. Administrator* iz 1941. omogućuje određeni vid zakonskih uredbi, i to tako što će Kongres ovlastiti neko drugo tijelo za donošenje uredbi koje neće biti u potpunosti zakonodavne, odnosno svaki put kada ovlašćuje neko drugo tijelo da obavi ulogu stvaratelja propisa, Kongres mora u aktu kojim se taj organ ovlašćuje dati i principe ili standarde koji se moraju slijediti i primjenjivati. Sve to upućuje na transformaciju klasičnog parlamentarizma, tj. na preuzimanje zakonodavnih funkcija od strane izvršne vlasti, ali upućuje i na nužnost konstitucionalizacije elemenata suvremenog (transformiranog) parlamentarizma (Bačić, <sup>2</sup>2003: 244-248). Njemačka, ustavno manja naglašenost zakonodavne delegacije i rezerviranje zakonodavnih funkcija za *Bundestag* i *Bundesrat* posljedice su ekcesivne upotrebe upravo uredbi sa zakonskom snagom u praksi Weimarske republike od strane predsjednika *Reicha* kao šefa države. Tvorci GG-a željeli su vratiti zakonodavnu funkciju parlamentu, onemogućiti stalna raspuštanja parlamenta, no i učiniti parlament odgovornim za cenzuru. Ipak, u uvjetima poslijeratne države blagostanja nakon 60-ih godina 20. st. donošenje uredbi od strane vlade bilo je nužno. Njemačka je ovdje navedena kao prototip zemlje s racionaliziranim parlamentarizmom prema karakteristikama odnosa zakonodavne i izvršne vlasti u prijedlozima za izglasavanje nepovjerenja te prema odnosima unutar izvršne vlasti, a ne prema mogućnostima zakonodavne delegacije. Pitanje zakonodavne delegacije prema vladi, osim u slučaju “izvanrednog legislativnog stanja”, načelno je riješeno čl. 80 GG-a i daljnjim interpretacijama Saveznoga ustavnog suda, koje su slične onima Vrhovnog suda SAD-a: u skladu s “teorijom esencijalnosti” (*Wesentlichkeitstheorie*) bitna pitanja moraju biti regulirana zakonima parlamenta, no to ne znači da je zakonodavna delegacija zabranjena. *Uvjetovana zakonodavna delega-*

vrlo male ovlasti (uz supotpis saveznog kancelara za većinu akata)<sup>11</sup>, nužno je trebalo stvoriti poziciju stvarnog šefa egzekutive, saveznog kancelara, koji neće imati izravan narodni legitimitet, ali će biti politički odgovoran parlamentu. Budući da savezni predsjednik nema izravnog legitimiteta koji bi potjecao od neposrednih izbora, ne postoji ni mogućnost ustavnog ili po-

---

*cija* u skladu je s načelom podjele vlasti na kojem počiva njemački parlamentarizam. U okviru načela, koje se u praksi više pojavljuje kao isprepletenost pojedinih funkcija vlasti, čak i u predsjedničkom sustavu gdje je jače naglašena sama podjela vlasti, nije moguće potpuno provesti organizacijsku i personalnu potpunu *podjelu*. Čl. 80 GG-a izričito ne dopušta punu zakonodavnu delegaciju (kao što to dopušta npr. španjolski ili hrvatski Ustav putem zakona kojima parlamenti izričito ovlašćuju vlade da u određenom roku mogu donositi određene zakone/uredbe za zakonskom snagom – u teoriji prava poznati su kao “zakoni u materijalnom smislu”), no ostavlja mogućnost donošenja uredbi (*Rechtsverordnungen*) – parlament legitimno može ovlastiti vladu za donošenje uredbi, ali uz nadzor nad njihovim donošenjem i sadržajem. Takva interpretacija Saveznoga ustavnog suda zapravo dokazuje isprepletenost i međuovisnost zakonodavne i izvršne vlasti i nemogućnost potpune podjele vlasti, koja ostaje načelo, ali ne i juridičko-politička praksa u svakom pitanju.

<sup>11</sup> Postoji mogućnost manevriranja saveznog predsjednika, kada predsjednik može (posljedično znači da i ne mora) prema čl. 68 u ustavno navedenim okolnostima raspustiti *Bundestag*, no u političkoj praksi predsjednik je dosad tri puta prihvatio kancelarov zahtjev za raspuštanjem. Ustavna mogućnost, predviđena čl. 63, st. 4, kojom se predsjedniku ostavlja na prosudbu hoće li imenovati kancelara koji je izabran običnom većinom ili će raspustiti *Bundestag*, dosad nije primjenjivana.

litičkog sukoba među njima, savezni predsjednik nije ni “*pouvoir neutre*”, nego je to Ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*, BVGE) u Karlsruheu.<sup>12</sup> Sa-

---

<sup>12</sup> Za Savezni ustavni sud vidi: Sokol i Smerdel, 1998: 111-112, i poglavlje X. GG-a, a za organizaciju njemačkog pravosuđa vidi Waltman i Holland, 1988: 83-107. Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) sa sjedištem u Karlsruheu počeo je djelovati temeljem *Zakona o Saveznom ustavnom sudu* iz 1951, čine ga dva vijeća (Senata). *Bundestag* i *Bundesrat* biraju ukupno 16 članova na rok od 12 godina (polovicu bira Savezni parlament, polovicu – Savezno vijeće): sudaca, profesora prava i istaknutih pravnih djelatnika. Sud ima nadležnosti posteriorne apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti (neustavni se zakon poništava, a ne samo ukida); pravo konkretne kontrole u sudskom sporu koji zastaje s postupanjem u slučaju da se pojavi sumnja u ustavnost ili zakonitost te slučaj moguće neustavnosti zakona ili nezakonitosti drugog akta prepušta Ustavnom sudu kako bi mogao nastaviti s postupanjem u konkretnom sporu; pravo postupanja po ustavnoj tužbi o povredi temeljnih prava zajamčenih GG-om; pravo zaštite lokalne samouprave; pravo odlučivanja u sukobima nadležnosti između federacije i pokrajina; pravo zabrane političkih stranaka ukoliko je njihov cilj rušenje demokratskoga ustavnog poretka ili ugrožavanje postojanja SR Njemačke. Savezni ustavni sud “čuvar je Ustava s pravom sudske revizije svih saveznih i pokrajinskih zakona. (...) On je jedan od jednakih ograna savezne vlasti, jednak u pravima i dužnostima s pokrajinama, saveznim predsjednikom, Saveznim parlamentom, Saveznim vijećem i saveznim kancelarom. (...) Ne djeluje kao žalbeni sud koji bi imao opću nadležnost nadgledanja odluka nižih sudova, u tom svojstvu djeluje Savezni sud pravde. Savezni ustavni sud djeluje kao vrhovni interpret Ustava i nadležnost su mu, isključivo, ustavna pitanja” (Waltman i Holland, 1988: 89-91).

veznog kancelara (premijera) bira *Bundestag* na prijedlog saveznog predsjednika apsolutnom većinom, a nakon izbora imenuje ga savezni predsjednik. Ne uspije li taj izbor, *Bundestag* može izabrati svog kandidata. Na kancelarov prijedlog savezni predsjednik imenuje i savezne ministre. Raspuštanje *Bundestaga* (od strane saveznog predsjednika) moguće je tek iznimno (u slučaju nemogućnosti izbora saveznog kancelara ili ako *Bundestag* na prijedlog vlade ne izglasuje povjerenje vladi i ne izabere novog kancelara u roku 21 dana), cenzura je moguća tek u obliku konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja vladi. Njemački tip racionaliziranog parlamentarizma uključuje kancelarovu odgovornost za vladinu politiku (pa se i njemačka demokracija često naziva "kancelarskom"). Ministri su odgovorni kolegijalno, a samo načelno i individualno – svaki za svoj resor. Tako je ministarska odgovornost prebačena na kancelara koji pred *Bundestagom* odgovara u ime cijele vlade.

U političkoj povijesti i praksi SR Njemačke konstruktivno izglasavanje nepovjerenja vladi uspješno je primijenjeno samo 1982. kada je izglasano nepovjerenje kancelaru Helmutu Schmidtu (SPD – socijaldemokrati), a Helmut Kohl izabran za novog kancelara nakon što su zastupnici FDP-a (liberali) odlučili promijeniti koalicijskog partnera i pristupiti CDU-u/CSU-u (demokršćani). Prvi put zahtjev je upućen protiv Willyja Brandta 1972, no tijelesnom većinom on je ostao kancelar, a pat-pozicija mogla se riješiti samo prijevremenim izborima. Za njih je ustavno, prema čl. 68. GG-a, potrebno neizglasavanje povjerenja vladi na kancelarov zahtjev, pa je stoga bilo nužno uputiti i zastupnike vlastite stranke da

ne glasuju za povjerenje, što je Brandt i učinio. Isti postupak primijenio je i novoizabrani kancelar Kohl 1982, smatrajući da mu promjena u koaliciji ne daje dovoljan legitimitet za provođenje snažnih promjena u gospodarskoj politici bez novih izbora. Budući da se u čl. 68. ne govori o motivima za postavljanje pitanja o povjerenju, Ustavni je sud 1983. u Odluci *BverGE 62:52* presudio da je "savezni kancelar u prosincu 1982. imao povoda za pretpostavku da, s obzirom na izvanredno stanje u kojem se nalaze zastupnici jedne koalicijske stranke nakon okončanja dotadašnje koalicije, više neće biti moguće oblikovati trajnu stabilnu većinu" (Beyme, 1999: 208). Gotovo isti postupak primijenio je i kancelar Gerhardt Schroeder prilikom prijevremenog raspuštanja *Bundestaga* 2005.<sup>13</sup> I dok bi-

<sup>13</sup> Kancelar Gerhardt Schroeder, nakon poraza SPD-a na pokrajinskim izborima u Sjevernoj Rajni – Zapadnoj Falačkoj, najavio je postavljanje pitanja o povjerenju u *Bundestagu*, s istim ciljem kao i Helmut Kohl 1983, kako bi savezni predsjednik mogao raspustiti *Bundestag* i raspisati prijevremene izbore. Kancelar je, najavljujući glasovanje o povjerenju, izjavio kako više nema dostatnu većinu u *Bundesratu* za nastavak gospodarskih i socijalnih reformi. Dana 1. srpnja 2005. kancelar je postavio pitanje povjerenja u *Bundestagu* u skladu s čl. 68 GG-a, a *Bundestag* mu je uskratio povjerenje: od 595 predanih glasova 151 bio je "za". Kancelar je instruirao zastupnike vlastite stranke da ne glasuju za povjerenje, odnosno da se suzdrže. Poštujući ustavni rok od 21 dana, savezni predsjednik Horst Koehler 22. srpnja 2005. raspustio je *Bundestag* i temeljem čl. 68 GG-a raspisao prijevremene izbore za 18. rujna. Koehler je tom prilikom izjavio kako je "pozorno razmotrio argumente svih strana, savjetovao se s pravnim stručnja-

smo se mogli složiti s Beymeovom postavkom o manipulativnoj upotrebi čl. 68 jer “duh Ustava” ipak nije predviđao *isključivo* takve situacije, ne bismo se složili s postavkama istog autora o destruktivnom djelovanju čl. 67 (konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja) na njemački politički sustav u okviru dvoipolstranačkog sustava 1963-1982. Ipak, smatramo kako se ustavno značenje čl. 67 i u praksi pokazalo “konstruktivnim” i utjecalo je na samu stabilizaciju njemačkoga stranačkog, pa i cjelokupnoga političkog sustava, prema pretpostavci kako je “puno lakše prikupiti negativnu većinu za rušenje vlade nego pozitivnu za njezino formiranje” (Sartori, 1994: 106).

Beyme, pozivajući se na čl. 65 GG-a, govori o “kancelarskom, resornom i kolegijalnom načelu u vođenju njemačke vlade” (Beyme, 1999: 222). To načelo prevladava, a često je ovisilo i ovisi i o osobnom stilu pojedinih kancelara.

---

cima i zaključio kako Schroederova vlada nema potrebnu većinu za ‘goleme zadaće koje očekuju Njemačku’ (*Jutarnji list* od 23. srpnja 2005), očito se pozivajući na presudu Ustavnog suda iz 1983. Ipak, ustavna tužba zastupnika Wenera Schulza (Zeleni) i zastupnice Jelene Hoffman (SPD) te neizvjesna odluka Ustavnog suda, jer su okolnosti sada bile drugačije nego 1982. kada je došlo do stvarne promjene parlamentarne koalicije, mogle su zaustaviti postupak raspisivanja prijevremenih izbora u slučaju da je Ustavni sud tužbu prihvatio i “manipulirano neizglasavanje povjerenja” proglasio neustavnim, pa bi *Schroederova* vlada nastavila djelovati ili bi kancelar podnio ostavku, a budući da bi se teško formirala nova vlada, moguće je bilo i raspuštanje *Bundestaga*, prvi put u skladu s čl. 63 GG-a. No Ustavni je sud tužbu odbio sa samo jednim glasom “za” usvajanje tužbe.

Sartori (1994: 102) njemački tip parlamentarnog sustava vlasti u tipologiji utemeljenoj na kriteriju odnosa premijera prema ministrima (*power sharing*) navodi kao “drugi tip”: *first among unequals* – premijer kao prvi među, prema ovlastima i političkoj moći, nejednakima ministrima.<sup>14</sup> Kao što je Nohlen protivnik kauzalnih zakonomjernih učinaka izbornog sustava na tvorbu stranačkog sustava, tako se i Sartori protivi ustavnim rješenjima kao jedinom čimbeniku uspostave stabilne i efikasne

---

<sup>14</sup> Ostali su tipovi: *first above unequals* (premier kao prvi iznad, prema ovlastima i političkoj moći, nejednakih ministara, primjer je Velika Britanija) i *first among equals* (premier kao prvi između, prema ovlastima i političkoj moći, jednakih ministara, primjer je Italija). Inače Sartori, generalno gledajući, parlamentarne sustave promatra na kontinuumu od čisto “premijerskih sustava” (*premiership/cabinet/systems*) u kojima je vlada znatno snažnija od parlamenata (Velika Britanija tu je na jednom kraju kontinuumu, a SR Njemačka također pripada premijerskom tipu, ali s manjom političkom moći i ovlastima premijera) do “skupštinskih parlamentarnih sustava” (*assembly government systems*) na drugom kraju kontinuumu (francuska III. i IV. republika u kojima je zbog utjecaja parlamenta stabilna vladavina “gotovo nemoguća”, što i nije toliko posljedica ustavnih rješenja koliko slabosti političkih stranaka, fragmentiranosti političke scene ili polariziranog pluralizma). U sredini kontinuumu nalaze se zemlje s tzv. “parlamentarizmom koji kontroliraju stranke” (*party controlled parliamentarism*). U svakom slučaju za postojanje stabilnoga parlamentarnog sustava vlasti Sartori kao nužan uvjet navodi postojanje discipliniranih stranaka (*parliament-fit parties*) koje će u parlamentu (tj. zastupnici koji im pripadaju) podržavati vladu koju su i odabrali (Sartori, 1994: 101-102).

vlade (koliko god zagovarao tzv. “alternirajući prezidencijalizam” kao specifično rješenje ustavnog inženjeringa za zemlje koje izlaze iz autoritarnih ili totalitarnih sustava) te političke stranke uvodi kao nužnu varijablu pri analizi organizacije vlasti. Njegov “alternirajući prezidencijalizam” trebao bi zapravo predstavljati vid organizacije vlasti u kojem ne bi došlo do nestabilnosti sustava (pa ni vlada) zbog nepostojanja *parliament-fit parties*, a predviđa parlamentarni sustav s neposredno izabranim predsjednikom koji funkcionira prema principu “mrkve i batine”: u potpunosti je parlamentaran do trenutka kada parlament cenzurom ili neizglasavanjem povjerenja sruši vladu. Tada predsjednik države preuzima sve egzekutivne prerogative i do izbora vlada prema principima funkcionalne odvojenosti zakonodavne od izvršne vlasti (monokratskom egzekutivom), tj. prema principima predsjedničkog sustava. Iako se prijedlog čini zanimljivim, a i izuzetno je politološki obrazložen kao sustav stabilne vlasti, ne vidimo njegovu pretjeranu različitost od semiprezidencijalizma, osim što se u Sartorijeju sustavu točno zna tko i kada te s kojim ovlastima vlada. Pozivajući se isključivo na ustavne uredbe, Hague, Harrop i Breslin (2002: 334) govore o njemačkoj saveznoj vladi kao prototipu “premijerske vlade” u kojoj je “premijer dominantna figura, a kabinet mu služi da objavljuje odluke i izravno komunicira s ministrima”. To je ipak pomalo pretjerana ocjena za njemačke vlade ako se uzmu u obzir i ustavne ovlasti ministra financija i politička praksa vicekancelara (obično iz reda koalicijskog partnera) te kancelarski stil, o kojem govori Beyme. Neupitno je kako je uvođenjem konstruktivnog izglasavanja nepovjere-

renja vladi i ukidanjem neposredne (individualne) odgovornosti ministara parlamentu stvoren nov tip parlamentarnog sustava vlasti koji nazivamo racionaliziranim parlamentarizmom, a u kojem je parlament dobio ovlasti biranja predsjednika vlade, no i odgovornosti za cenzuru. Time je postignuta veća stabilnost političkog sustava ako kao kriterij stabilnosti uzmemo i trajanje pojedinih vlada.

### Zaključak

Iz prethodnog razmatranja može se utvrditi kako su Njemačka Temeljnim zakonom iz 1949. i Francuska Ustavom iz 1958. stvorile prototipove sustava racionaliziranog parlamentarizma i polupredsjedničkog sustava (njemački slučaj gotovo je arhetipski – stvara novu kategoriju). Opći povijesno-socijalno-ekonomski kontekst sastojao se od prevladavanja klasičnog parlamentarizma i sve većeg utjecaja struktura izvršne vlasti na donošenje političkih odluka. Institucije klasičnog parlamentarizma Njemačka je, nakon iskustava Weimarske republike i nacionalsocijalizma, promijenila uvođenjem instituta racionaliziranog parlamentarizma s dva glavna elementa: konstruktivnim izglasavanjem nepovjerenja vladi i posebnim tipom investiture u kojem šef države predlaže, a parlament bira prvog čovjeka vlade (saveznog kancelara) na kojega je i prenesena odgovornost cjelokupne vlade parlamentu. Ovlasti predsjednika republike, koji se ne bira neposredno, male su, pa ne postoji mogućnost sukoba s kancelarom. Parlament (*Bundestag*) i Savezno vijeće (*Bundesrat*) u potpunosti su odgovorni za donošenje zakona u nadležnosti federalne vlasti, a “racionaliziranje” parlamentarizma omogućeno je u prvom



redu spomenutim institutima odnosa izvršne prema zakonodavnoj vlasti. Na taj su način očuvani svi elementi parlamentarnog sustava, no istovremeno su stvorene i pretpostavke za stabilnost izvršne vlasti i onemogućavanje sukoba unutar nje. Institute racionaliziranog parlamentarizma preuzet će Španjolska 1978, Mađarska 1990, a u različitim modelima i Belgija, Izrael te neke zemlje Srednje i Istočne Europe (Poljska nakon 1997. te Slovenija). S druge strane, naznačeni opći povijesni čimbenici i u Francuskoj će dovesti do prilagodbe institucija novim uvjetima. No ta prilagodba krenut će u drugom smjeru nego ona u Njemačkoj. Nakon iskustava s III. i IV. republikom, koje su karakterizirale centrifugalne tendencije uz stalnu nestabilnost vlada, francuski ustavotvorci 1958. nastojali su osigurati stabilnu izvršnu vlast putem tzv. bifealne egzekutive: predsjednik Republike dobio je značajne ovlasti, a od 1962. bira se neposredno, te tako uz parlament ima i izravan narodni legitimitet; premijera i ministre imenuje predsjednik republike, no oni moraju imati podršku parlamentarne većine u Nacionalnoj skupštini. Investitura je ukinuta, cenzura otežana, vladi je olakšano dobivanje povjerenja. "Racionaliziranje" parlamentarizma postignuto je i ustavnim enumeriranjem zakonodavnih ovlasti parlamenta (Nacionalne skupštine i Senata) te prepuštanjem navedenih ovlasti vladi. Istovremeno se pojavljuje problem "podijeljene većine", odnosno situacije kada predsjednik nema parlamentarnu većinu u parlamentu. Francuska iskustva takve kohabitacije dosad su rješavana fleksibilnim manevriranjem između predsjednika i premijera. Iako francuski polupredsjed-

nički sustav ima karakteristike parlamentarizma, vladina zbiljska odgovornost predsjedniku republike stvorila je dvojnu izvršnu vlast, pa je i cjelokupni vladavinski sustav izašao izvan matrice parlamentarnog sustava. Instituti polupredsjedničkog sustava također nisu ostali ograničeni na Francusku. Primjenjivani su i u Portugalu (1975-1982), Hrvatskoj (1990-2000), Poljskoj (1992-1997), a u Rusiji i zemljama bivšeg SSSR-a (nakon 1990-e), u uvjetima nepostojanja tradicije institucionalnog rješavanja sporova te nejasne podjele ovlasti između vlade i predsjednika republike, često su pridonosili uspostavi "superpredsjedničkog" sustava – dekretornoj vladavini karizmatskog "vođe". U smislu institucionalnog pluralizma, Josep M. Colomer (1996: 14) Njemačku sa simetričnim bikameralizmom, posredno izabranim predsjednikom, federalizmom i efektivnim brojem stranaکا manjim od tri svrstava među zemlje visokog institucionalnog pluralizma, a Francusku sa asimetričnim bikameralizmom, neposredno izabranim predsjednikom, unitarnim državnim uređenjem i umjerenim stranačkim pluralizmom – među zemlje umjerenoga institucionalnog pluralizma. Obje zemlje, prema Colomeru, karakteriziraju neke od sljedećih karakteristika: pregovori unutar institucionalnih struktura, koalicijska politika ili kohabitacije. "Troškovi 'pregovora' mogu donijeti neučinkovitost u donošenju odluka, no oni stvaraju i tendenciju postizanja kompromisa..." (*ibid.*). Tako su institucionalne strukture Njemačke s jedne strane te Francuske s druge strane postale istinskim prototipovima kategorija sustava racionaliziranog parlamentarizma i polupredsjedničkog sustava.

## LITERATURA

- NAPOMENA: Literatura je jedinstvena i sastoji se od svih bibliografskih jedinica (monografija, članaka, ustavnih tekstova, internetskih izvora itd.) unesenih abecednim redom.
- Assemblée Nationale de la République Française, internet: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp> (2. 5. 2007)
- Bačić, Arsen, 2001: *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*, Književni krug, Split
- Bačić, Arsen, 2003: *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Pravni fakultet u Splitu, Split
- Baylis, Thomas, A., 1996: Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in East Europe, *World Politics* (48) 3: 297-323
- Beyme, Klaus von, 1999: *Politički sustav Savezne Republike Njemačke*, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb
- Birch, Anthony, 2000: *Politički sustav Velike Britanije*, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb
- Bundestag, internet: <http://www.bundestag.de/>
- Bundesrat, internet: <http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE>
- Colomer, Josep M. (ur.), 1996: *Political Institutions in Europe*, Routledge, London
- Constitution Finder – University of Richmond, internet: <http://confider.richmond.edu/> (1. 5. 2007) (ustavi koji ovdje nisu nabrojani mogu se naći na ovoj internetskoj stranici)
- Constitution of the Kingdom of Belgium (from 1970 with amendments), internet: [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/be00000.\\_html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/be00000._html) (1. 5. 2007)
- Constitution of the Federal Republic of Germany (from 1949 with amendments), internet: [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gm0000.\\_html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gm0000._html) (2. 5. 2007)
- Constitution of the Republic of Poland (from 1997), internet: [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl0000.\\_html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl0000._html) (2. 5. 2007)
- Doering, Herbert (ur.), 1995: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St Martin's Press, New York
- Duverger, Maurice, 1980: *Janus – Dva lica zapada*, NZ Globus, Zagreb
- Fabbrini, Sergio, 2000: Presidentialization of Italian Local Government? The Nature and Effects of Semiparliamentarism, internet: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/fabbrini.PDF> (22. 2. 2006)
- Hague, Rod / Harrop, Martin / Shawn, Breslin, 2000: *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb
- Kasapović, Mirjana, 1996: *Političke stranke i demokratska tranzicija*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb
- Kasapović, Mirjana, 2004: Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti, *Politička misao* (41) 1: 102-114
- Kurtović, Šefko, 1980: *Vrhovna izvršna vlast u francuskoj Trećoj republici: 1871-1887*, Informator, Zagreb
- Kurtović, Šefko, 1993a: *Opća povijest prava i države – knjiga I.*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb

- Kurtović, Šefko, 1993b: *Opća povijest prava i države – knjiga II.*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
- Kurtović, Šefko, 2000: *Hrestomatija opće povijesti prava i države – knjiga II*, vlastita naklada, Zagreb
- Lijphart, Arend (ur.), 1998: *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb
- Lucky, Christian, 1994: A Table on Presidential Powers, *East European Constitutional Law Review* (3) 1: 81-94
- Marsh, David / Stoker, Gerry, 2005: *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb
- Meny, Yves, 1990: *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany*, Free Press, New York/London
- Meny, Yves, 1998: *Francuski politički sustav*, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb
- Paxton, Robert A., 2004: *The Anatomy of Fascism*, Penguin Books, London
- Prelot, Marcel, 2000: *Političke institucije (knjiga 1)*, Politička kultura, Zagreb
- Ribičić Ciril, 2000: Ustavnopravni položaj i funkcije šefa države u parlamentarnom sustavu vlasti, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (50) 4: 571-589
- Safran, William, 1998: *The French Polity*, Longman, New York
- Sartori, Giovanni, 1994: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York
- Sénat de la République Française, internet: <http://www.senat.fr/> (1. 5. 2007)
- Smerdel, Branko, 1976.: Politička odgovornost ministara u parlamentarnom i skupštinskom sustavu, *magistarski rad*, Pravni fakultet u Zagrebu. Neobjavljeno
- Shugart, Matthew, 1993: On Presidents and Parliaments, *East European Constitutional Law Review* (2) 1: 30-32
- Shugart Matthew / Carrey, John, 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge
- Sokol, Smiljko, 1992: Polupredsjednički sistem i parlamentarizam, *Politička misao* (29) 3: 4-17
- Sokol, Smiljko, 1995: Temeljna obilježja francuskog ustava iz godine 1958., uvodna studija u: *Ustav Francuske*, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb
- Sokol, Smiljko / Smerdel, Branko, 1988: *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb
- Sokol, Smiljko / Smerdel, Branko, 1998: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb
- Strøm, Kaare, 1995: Parliamentary Government and Legislative Organization, u: Doering, Herbert (ur.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St Martin's Press, New York
- Tanchev, Evgeni, 1993: Parliamentarism Rationalized, *East European Constitutional Law Review* (2) 1: 33-35
- Temeljni zakon SR Njemačke, Pan liber, Osijek/Split/Zagreb, 1998. Prijevod: Nina Sokol
- Tomljanović, Biljana, 1998: Pravo raspuštanja parlamenta, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (48) 1-2: 149-167
- Ustav Francuske, Pan liber, Osijek, 1995. Prijevod: Smiljko Sokol i Nina Sokol
- Ustav Republike Italije, *Vladavina prava* (3) 2 1999: 175-198. Prijevod: Aldo Radolović

Ustav Republike Slovenije, internet:  
<http://www.sigov.si/us/eus-usta.html>  
(1. 5. 2007)

Ustav Kraljevine Španjolske, *Vladavina  
prava* (3) 5 1999: 175-158. Prijevod:  
Ivan Bradarić. Stručna korektura:  
Dragomir Džoić

Waltman, Jerold L. / Holland, Kenneth  
M., 1988: *The Political Role of Law Co-  
urts in Modern Democracies*, St. Mar-  
tin's Press, New York

Žnidaršić, Vjekoslav, 1979: *Borba za  
ustavnost i demokraciju u Italiji*, Rad-  
nička štampa, Beograd

### **Semi-Presidential System and Rationalised Parliamentarism: French and German Cases**

**SUMMARY** Proceeding from the institutional approach to research, the article analyses the cases of institutional arrangements of Germany and France, which are prototypic categories of the system of rationalised parliamentarism and the semi-presidential system. Different definitions of both systems are also examined, as well as their interpretations and critiques. In both countries, new government systems have been generated through constitutional engineering. In 1958, France formed a prototypic constitution of the semi-presidential system with a bicephalous executive branch of government. In particular, attention is drawn to problems of a possible conflict between the prime minister and president within the French bicephalous executive government. In 1949, a system of rationalised parliamentarism with an indirectly elected head of state was established in Germany. The aim of both systems was the adaptation of institutions to the new social, economic and political circumstances, but while in Germany the government system has remained within the matrix of parliamentarism (as rationalised parliamentarism), in France a new category of government system has emerged – the semi-presidential system.

**KEYWORDS** rationalised parliamentarism, semi-presidential system, constitutional engineering, France, Germany