

PARLAMENTARNI SUSTAV I STABILNOST HRVATSKOGA USTAVA

Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?

Prof. dr. sc. Branko Smerdel*

UDK UDK: 342.53(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: studeni 2009.

“Draw to one point, and to one centre bring
Beast, man, or angel, servant, lord, or king.
For forms of government let fools contest;
Whate'er is best administer'd is best.”
(Alexander Pope, 1733)

Jedna od značajki ustavnog razvitka Republike Hrvatske je stalno preispitivanje sustava ustrojstva vlasti koje nije ograničeno na akademske rasprave, već se uporno javlja prilikom svakog nagovještaja moguće promjene političkih stranaka na vlasti ili čak vodstava najjačih stranaka. Mi se dosljedno protivimo takvom “krojenju ustavnih rješenja po mjeri pojedinaca” kao suprotnom potrebi stabilizacije hrvatskog Ustava.

U radu razmatramo novije prijedloge za izmjene sustava ustrojstva vlasti uspostavljenog ustavnim promjenama s početka tisućljeća. Polazeći od argumenata Radne skupine predsjednika Republike, kao i novijih teorijskih koncepata i rezultata empirijskih istraživanja u komparativnoj znanosti ustavnog prava, zalažemo se za očuvanje i razvijanje postojećeg modela, kao oblika primjene sustava provjera i ravnoteža na najvišoj razini organiziranja izvršne vlasti.

Taj se je model, koliko god ga neki napadali zbog njegova “hibridnog” značenja u proteklih devet godina, potvrdio u praksi, kao relativno djelotvorno sredstvo uređivanja odnosa najviših izvršnih tijela, i to na primjerima odnosa jednog predsjednika Republike s tri predsjednika ukupno četiri vlade, što je značajno pridonijelo konsolidaciji odnosa najviših državnih tijela u Republici Hrvatskoj.

* Dr. sc. Branko Smerdel, profesor Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Tig maršala Tita 14, Zagreb

Zbog toga se odlučno protivimo prijedlozima za izmjenu toga ustavnog sustava u ime "pročišćavanja modela" parlamentarne vlade. Istovremeno, moramo naglasiti kako prijedloge za promjenu sustava ustrojstva vlasti smatramo znanstvenim izazovom i pozivom na nastavak rasprave o ovim važnim pitanjima.

Ključne riječi: Republika Hrvatska, ustavne promjene, ustrojstvo vlasti, parlamentarni sustav, predsjednik Republike.

I. UVOD

U vrijeme velikih promjena početkom devedesetih godina 20. stoljeća, kada su u brojnim "novim demokracijama" nova narodna predstavništva pristupala ustavnim promjenama, ugledni nizozemsko-američki politolog Arend Lijphart objavio je izuzetno zapažen članak u kojem je postavio i obrazložio tezu kako najvažnijim u tom procesu "ustavnog izbora" smatra dvije odluke: izbor između većinskog i proporcionalnoga izbornog sustava; te izbor između parlamentarnog i predsjedničkog sustava ustrojstva vlasti¹. Nakon toga očekuje se nastupanje razdoblja konsolidacije i institucionalizacije ustavno odabranih institucija.² U Hrvatskoj se to predviđanje pokazalo pogrešnim u toj mjeri da se ponovno olako predlažu ozbiljne promjene sustava ustrojstva vlasti.

Ustavne odluke koje su o ta dva krucijalno važna (premda po našem mišljenju nipošto i jedina) ustavna pitanja, predlagane pa i donošene u Republici Hrvatskoj tijekom proteklih dvadeset godina, pokazuju kako stabiliziranje temeljnih rješenja nije lagana zadaća, niti se radi o pitanju koje bi se rješavalo pod dominacijom određenog teorijskog ili pak stručnog pogleda na pitanja ustrojstva vlasti, zastupljenog u liberalnim ustavima tako zvanih zrelih demokracija.³

¹ Arend Lijphart: pod naslovom *Constitutional Choices for New Democracies*, Journal of Democracy, Winter 1991, Volume 2, Number 1.

² Kako piše ugledni pravni povjesničar Harold Berman: "Radikalna transformacija pravnog sustava je paradoksalne naravi, jer je jedna od temeljnih svrha prava da omogući stabilnost i kontinuitet. Više od toga, pravo - u svim društvima - izvodi svoj autoritet iz nečeg izvan sebe samog, pa ako se pravni sustav ubrzano mijenja, neizbježno se javljaju pitanja izvora njegovog autoriteta. U pravu, iznenadne promjene velikog opsega su zaista neprirodne. Kada se to dogodi, nešto mora biti poduzeto kako bi se spriječilo da se promjena ponovi. Novo pravo mora biti čvrsto uspostavljeno; ono mora biti zaštićeno od opasnosti novog prijeloma. Daljnje promjene imaju biti prepuštene postupnom mijenjanju." Harold Berman: *Law and Revolution*, Harvard University Press, London, 1983., str. 16.

³ Prilikom ustavnih promjena 2000. godine utjecaj stručnjaka u prvoj fazi bio je izrazito velik. Radna skupina predsjednika Republike Hrvatske radila je od veljače do travnja

Već prilikom usvajanja predloženih promjena kojima je 2000. godine uveden parlamentarni sustav, umjesto tako zvanog polupredsjedničkog po francuskom uzoru, došla su do izražaja neslaganja unutar tada vladajuće koalicije, koja su obično - koliko god nejasno - svođena pod zajednički nazivnik zahtjeva za tako zvanim "čistim parlamentarnim sistemom". Istodobno je i novonastala oporba Hrvatska demokratska zajednica, napustila svoju ideju o jakom predsjedniku Republike, potvrđujući time duboko ukorijenjeno shvaćanje kako ustavni model ustrojstva vlasti ima biti prilagođen idejama i osobnosti trenutnog lidera. Nakon odlaska predsjednika Franje Tuđmana, malo tko je bio spreman braniti postojeći ustavni model i raspravljalo se o nijansama zavisno o pogledima vođa stranaka koalicije.⁴

Takvo shvaćanje nije ni oslabilo niti odumrlo tijekom sljedećih deset godina. Kako se bližio kraj drugog i posljednjeg mandata predsjednika Stjepana Mesića, ponovno su potaknute rasprave o mijenjanju sustava ustrojstva vlasti i to s obje strane političkog spektra, što jasno pokazuje kako se temeljni pogled na sustav ustavnog ustrojstva vlasti kao "odijela po mjeri" nositelja vlasti, nije izmijenio.⁵

2000. godine u sastavu: predsjednik Veljko Mratović, zamjenik predsjednika Branko Smerdel te članovi: Arsen Bačić, Jadranko Crnić, Nikola Filipović i Zvonimir Lauc. Usp. dokument *Stručne osnove mogućeg prijedloga ustavnih promjena*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50, 3/ 2000; obj. i u Informatoru, 4836 - 4837 i 4838 - 4839 od srpnja 2000.; te na <http://www.president.hr/default.asp?jezik=&ru=110&sid=>) pristupljeno 14. 12. 2008.

⁴ Vidjeti zapisnik tematske rasprave Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga državnoga sabora (snimano), održane 31. kolovoza 2000. u 10 sati. Zbog toga je koncept stručne Radne skupine potrebno usporediti s usvojenim rješenjima u aktu usvojenom pod kurioznim nazivom: Promjena Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 113/2000., te pročišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 124/2000.). Vidjeti naš kritički osvrt Branko Smerdel: *Novi sustav ustrojstva vlasti*. Informator. (2000.), 4881; 1-3.; Branko Smerdel: *Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske. Nova ustavna rješenja i njihovi izgledi*, Zbornik PFZ, 51 (2001.), 1, str. 5 - 21.

⁵ Već u srpnju 2007. godine takvi su prijedlozi potekli od lidera SDP-a nakon promjene vodstva stranke. Slavko Linić je u očekivanju pobjede na predstojećim parlamentarnim izborima objavio incijativu koja bi ustavno izrazila ove personalne promjene: "Hrvatska je po svom ustavnom uređenju parlamentarna demokracija, nažalost, prelaskom iz predsjedničke na parlamentarnu demokraciju zaustavili smo se na kancelarskom sustavu koji, iako nije zakonski definiran, tako funkcionira u praksi. Pobjedom SDP-a na izborima i razdvajanjem funkcije predsjednika stranke i predsjednika vlade otvoriti će se prostor za dovršetak tranzicije u punu parlamentarnu demokraciju, u kojoj će Sabor biti taj koji će

Dakako, akademska rasprava vodi se i u najstabilnijim demokracijama, doduše bez mnogo mogućnosti zbiljskog utjecaja na ustavno uređenje sustava ustrojstva vlasti. No u Hrvatskoj se ta ključna ustavna pitanja uvijek ponovno otvaraju u vezi s određenim kratkoročnim političkim ciljevima.

Početak 2008. godine u javnost su iznesene inicijative utjecajnih teoretičara da se odmah pristupi promjenama ustavnog položaja, ovlasti, pa čak i načina izbora predsjednika Republike, kako bi nakon predsjedničkih izbora, novi nositelj predsjedničke dužnosti stupio na bitno izmijenjenu funkciju. Početkom kampanje za predsjedničke izbore u jesen 2009. godine rasprava je ponovno potaknuta.⁶ Dosljedni zastupnik shvaćanja o nužnosti uvođenja "čistog parlamentarnog sustava" Žarko Puhovski o tome kaže: "Uvjeren sam da će ona stranka čiji kandidat sada pobijedi promijeniti stav. Primjerice, prije godinu i pol kad HDZ je bio za, a SDP je bio oštro protiv. A obratno je bilo kada sam to prvi puta predlagao prije četiri godine".⁷

Smatramo da bit problema nije mijenjanje stajališta političkih stranaka koje je inherentno procesu višestranačke politike, te čiji rezultati zavise o odnosu političkih snaga i spremnosti na kompromise, nego mijenjanje tobože stručnih stajališta tobože neovisnih teoretičara i stručnjaka. Zbog toga je ovaj tip odnosa prema Ustavom određenoj razdiobi ovlasti između najviših tijela vlasti potrebno trajno i temeljito istraživati i objašnjavati, jer će se to pitanje ponovno otvarati u hrvatskoj politici, ne samo u teoretskim raspravama o djelotvornosti pojedinih modela ustrojstva vlasti, već i u okviru novih prijedloga ustavnih promjena.⁸

Držimo kako bit problema ustrojstva vlasti ne izražava pitanje je li primijenjen čisti ili hibridni model organizacije vlasti, niti je li sustav skrojen po mjeri i željama nositelja određene ključne pozicije moći, već može li određeni sustav djelovati putem uzajamnih provjera i ravnoteža i time pridonijeti razviku demokracije u Republici Hrvatskoj, za što je nužno konstitucionalističko

raspravljati i donositi zakone koje će Vlada potom i izvršavati." <http://zoranmilanovic.sdp.hr/u-medijima/znatno-vise-ovlasti-parlamentu/pristupljeno> 8. 11. 2009.

⁶ Usp. Dražen Ciglenečki: *Bandić kao čvrsta točka sustava*, Novi list, 16. 8. 2009., str. 2.

⁷ Usp. Zlatko Crnčec: *Josipović za izravni izbor predsjednika*, <http://www.novolist.hr/2009/09/01/josipovic-za-izravni-izbor-preds.aspx>, 31. 8. 2009.; Naš osvrt u Neven Šantić: *Branko Smerdel, profesor Ustavnog prava o novim izmjenama hrvatskog Ustava*, Novi list, 18. 10. 2009., str. 18 - 19.

⁸ Usp. Branko Smerdel: *Ustavne promjene i hrvatski parlamentarni sustav: argumenti u prilog pozitivnog sustava ustrojstva vlasti, Liber amicorum in favorem Jadranko Crnić*, Informator, Zagreb 2009., str. 20 - 44.

razumijevanje potrebe ograničavanja svake vlasti i svakoga pojedinog nositelja neke funkcije vlasti.

II. POREDBENA I HRVATSKA ISKUSTVA

I. Iskustva primjene sustava provjera i ravnoteža

Problem ustrojstva vlasti dakako, nije isključivo znanstveno niti ustavno-pravno pitanje, ali ne smije biti ograničeno na kratkoročne interese političkog nadmetanja osoba i stranaka. Bit problema je u traženju odgovora na pitanje kakav sustav ustrojstva vlasti odgovara pojedinoj državi, s obzirom na konkretne političke prilike i izgleda njihovog razvitka. Pri tome bi bilo poželjno, odgovarajućim uređenjem ustavnih institucija postići željenu ravnotežu između dva proturječna zahtjeva: da vlast bude djelotvorna, te da istodobno bude podvrgnuta stalnom i trajnom demokratskom nadzoru. U različitim društvima i različitim povijesnim razdobljima, potrebna su različita ustavna rješenja.⁹

No procjene se ne ograničavaju na racionalno znanstveno predviđanje u nastojanju da se razradi djelotvoran i uravnotežen sustav. S jedne strane, uvijek je nazočan element prikrivenoga političkog angažmana teoretičara.¹⁰ S druge, kada to i nije slučaj, često je vidljiv “efekt druge strane ulice”, po kojom se tuđa rješenja, primjerice ona s druge strane Atlantika, predstavljaju kao bolja i preporučuju reforme u tom pravcu.¹¹

⁹ Kako upozorava Theodore Sorensen: “Najveća poteškoća sa kočenjem izvršne vlasti je u tome što ovlast da se nanese velika šteta, u isto vrijeme predstavlja ovlast da se učini mnogo dobra”. Theodore C. Sorensen: *A Different Kind of Presidency*, Willey & Sons., New York 1984., str. 23.

¹⁰ Sorensen ukazuje kako iza prijedloga strukturalnih reformi, i “znanstvenih” argumenata za jačanje ili ograničavanje Predsjednika odnosno Kongresa, često stoje samo politički interesi: “Neki zastupnici ideje strukturalnih promjena u našem sistemu pokazuju zabrinjavajuću sklonost da slijede rezultate izbora. Kada su njihova vlastita politička uvjerenja na liniji stanara Bijele kuće, njihove učene analize preporučuju važne promjene u cilju jačanja vlasti predsjednika. Kada se oni suprostavljaju tom stanaru, njihove analize nekako rezultiraju preporukama za jačanje kongresne kontrole.”

¹¹ Posebnu je pozornost u SAD-u prije dvadeset godina izazvalo objavljivanje izvješća Odbora za ustavni sustav, kojim je predsjedao Lloyd Cutler, a koji predlaže ozbiljnu strukturalnu reformu u pravcu uvođenja parlamentarnog sustava. Usp. Donald L. Robinson: *Government for the Third American Century*, Westview Press, 1988., posebno str.

Klasični autor Alexis de Tocqueville je, premda pravnik i sudac, ostao u modernoj politologiji sve do danas nezaobilazan kao autor "Demokracije u Americi", u kojoj znanstvenim pristupom nastoji ustanoviti sociološko utemeljenje pojedinih institucionalnih sklopova. Na tim osnovama svoje djelovanje temelji suvremena škola institucionalne analize i procesa ustavnog izbora, čiji se pripadnici identificiraju kao "tokvilijanci".¹²

Ovdje smatramo korisnijim ukratko prikazati kako sam Tocqueville prikazuje svoja iskustva i dileme kada se, u vrijeme ustanka u Parizu 1848., našao u ulozi člana ustavotvorne komisije Nacionalne skupštine.

Temeljnu i vječnu dilemu ustavotvoraca on opisuje ovako: "Bilo je to pitanje općeg značaja koji imamo dati vladi: trebamo li se osloniti na školnički i prilično komplicirani sustav provjera, ograničiti dodijeljenu moć i tako dovesti mudre i umjerene na čelo Republike? Ili bismo trebali usvojiti suprotan pristup, prema kojem su ovlasti smještene u ruke jedne vlasti, homogene u svim svojim dijelovima, nekontrolirane, i posljedično toliko snažne da je svaki otpor nemoguć."¹³

Tocqueville ovdje naglašava nezaobilazan sociološki problem i opasnost koju u određenim tipovima političkih kultura sa sobom nosi neograničena vlast: "U zemlji bez monarhijskih tradicija, u kojoj je izvršna vlast uvijek bila i ostala ograničenom, ništa nije mudrije nego povjeriti narodu izbor predsjednika. Predsjednik koji ne bi imao snage utemeljene na takvom izboru, postao bi igračkom skupštine - ali uvjeti kod nas bili su vrlo različiti. Izlazili smo iz monarhije, i običaji samih republikanaca bili su još monarhistički. Gore od toga donio je naš sustav centralizacije: prema njegovim načelima, cjelokupno upravljanje zemljom u pitanjima najvećeg, kao i najmanjeg značaja pripadalo

1-7.; James L. Sundquist: *Constitutional reform and Effective Government*, The Brookings Institution, Washington DC, 1986. Za Veliku Britaniju primjerice Philip Norton: *The Constitution in Flux*, Basil Blackwell, London 1982., osobito str. 260 - 290., te Philip Norton: *The Commons in Perspective*, Martin Robertson, Oxford 1981., str. 200 - 243.

¹² Alexis de Tocqueville: *Democracy in America*, Ed. Philips Bradley, A. Knopf, New York 1945., str. 264; Od suvremenih usp.: Vincent Ostrom: *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.; Larry Siedentop: *Democracy in Europe*, Penguin Books, 2001.; Jon Elster: *Consequences of Constitutional Choices: reflections on Tocqueville*, u Jon Elster and Rune Slagstad: *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press 1988., str. 81 - 102.

¹³ The Recollections of Alexis de Tocqueville, Meridian Books, London 1959., str. 193. Autor se prisjeća rada na nacrtu republikanskog Ustava iz 1848. godine.

je predsjedniku. Tisuće dužnosnika koji su cijelu zemlju držali u svojim rukama, zavisili su samo o njemu... jer mi smo zadržali duh monarhije iako smo izgubili volju za njom. U tim uvjetima, što bi mogao biti predsjednik izabran od naroda, nego pretendent na krunu?"¹⁴

Tocquevilleovi navodi i danas su aktualni, jer pokazuju kako se odluke u pitanjima ustavnog ustrojstva vlasti, čak i kada nema izrazitoga političkog pritiska na stručnjake, donose intuitivno, na temelju općenitih ideja i dojmova, premda bi pažljivija znanstvena raščlamba ukazala na brojne opasnosti od planiranih rješenja.

2. Argumenti u prilog uvođenja polupredsjedničkog sustava 1990. godine

Odluka o prihvaćanju polupredsjedničkog sustava u Republici Hrvatskoj donesena je iz tri razloga, koje ovdje navodimo po važnosti za konkretnu odluku u procesu ustavnog izbora: prvo, politička koncepcija upravljanja državom Franje Tuđmana, predsjednika stranke koja je pobijedila na prvim višestranačkim izborima, čemu je teorija spremno dala svoj prilog nudeći francuski primjer polupredsjedničkog sistema¹⁵; drugo, nepostojanje demokratske tradicije i prevladavajuća sklonost novih političkih elita sustavu koncentracije i personalizacije vlasti i treće, ocjena ustavotvoraca kako budućnost donosi takve probleme i opasnosti, koji zahtijevaju centralizaciju političkog odlučivanja.

Premda za samu odluku najmanje važan, treći razlog zaslužuje sa znanstvenog stajališta posebnu pozornost zbog svoje univerzalnosti kao i posebne

¹⁴ *Op. cit.*, str. 198. Konačno, zanimljivo je navesti i njegovo iskreno svjedočenje o svojoj vlastitoj odluci u tom pitanju prilikom izrade nacrtu novog Ustava 1848. godine: "Od svih ideja koje sam razvio nijedna nije bila prihvaćena u Odboru; čak bih mogao kazati kako nijedna nije bila niti raspravljena... Sam sam ih iznosio s oklijevanjem i ogradama. Konačno, priznajem, više mi je bilo stalo postići brzu odluku, i smjestiti snažnog vođu na čelo Republike, nego ustrojiti perfektan republikanski ustav. Bili smo tada pod podijeljenom i neizvjesnom vlasti Izvršnog odbora; socijalizam nam je bio pred vratima... Kasnije, kada je to prošlo žestoko sam u Skupštini podržao sustav izravnog izbora predsjednika od naroda. Svejedno, sada žalim što sam uopće govorio u toj prilici." *Ibid.*, 200.

¹⁵ Smiljko Sokol: *Suvremeni parlamentarizam, polupredsjednički sustav i novi hrvatski ustav*, Zakonitost, 11-12/1990., str. 1411-1424.; Josip Kregar, Branko Smerdel, Ivan Šimonović: *Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije*, Zbornik PFZ, 41, 2-3, 1991., str. 130.

aktualnosti u suvremenom razdoblju nesigurnosti, uzrokovane u demokratskom svijetu na prvom mjestu ratom protiv terorizma, kao i ozbiljnim stanjem u svjetskoj ekonomiji, nakon sloma financijskih tržišta krajem 2008. godine. Krizna razdoblja naime, uvijek prate znanstvene rasprave o mogućnosti održivog stupnja demokratskog razvitka, odnosno otvaraju pitanja stabilnosti ustavnih institucija. Još tijekom šezdesetih godina prošlog stoljeća, ugledni američki senator William Fulbright efektno je sažeo takva stajališta: "U suvremenim uvjetima moramo se odreći demokratskih iluzija prošlosti i povjeriti veće ovlasti predsjedniku."¹⁶

Početak devedesetih godina prošlog stoljeća, na valu donošenja novih ustava u tranzicijskim zemljama, pitanje sustava ustrojstva vlasti došlo je ponovno u središte pozornosti stručne javnosti. Arend Lijphart je u to vrijeme iznio nekoliko vrlo određenih zaključaka: prvo, svaki od razmatranih sustava ustrojstva vlasti ima prednosti i slabosti; drugo, ustavotvorci nisu slobodni u izboru, već ograničeni političkom kulturom i tradicijama konkretnog društva; i treće, empirijski podaci ukazuju na relativnu prednost parlamentarnih režima.¹⁷

Oko prva dva zaključka u znanosti gotovo da postoji konsenzus, ali treći zaključak, kako empirijski podaci upućuju na veću stabilnost parlamentarnih režima, u to su vrijeme, koliko nam je poznato, prvi doveli u pitanje Soberg Shugart i John M. Carey u svojoj vrlo utjecajnoj studiji odnosa državnih poglavara i skupština, pokazujući kako se analizom podataka o režimima koji se nisu uspjeli održati mogu izvesti sasvim obratni zaključci.¹⁸ Niz novih istraživačkih studija,

¹⁶ Usp. i Richard Neustadt: *Presidential Power*, John Wiley and Sons., New York 1964.; Clinton Rossiter: *The American Presidency*, Harcourt Brace, New York 1968.; Samuel P. Huntington: *Congressional Responses to the Twentieth Century*, u David B. Truman (ed.): *The Congress and America's Future*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1st ed. 1965, 2nd ed. 1973.

¹⁷ Arend Lijphart: *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford 1992. str. 25.; Ezra N. Suleiman: *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, Holmes&Meir, London 1986.; David M. Olson and Michael L. Mezey (eds.): *Legislatures in the Policy Process. The dilemmas of economic policy*, Cambridge University Press 1991., osobito str. 1 - 24; Huan Linz and Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Eastern Europe*, John Hopkins University, Baltimore 1996.

¹⁸ Usp. Mathew Soberg Shugart and John M. Carey: *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, New York 1992., 40 - 46.; jednako Giovanni Sartori: *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press 1994., str. 101-02.

uz primjenu sve sofisticiranijih metoda empirijskog istraživanja, rezultiralo je, uglavnom, jednako ambivalentnim rezultatima i zaključcima, jednako u pogledu klasifikacije kao i djelotvornosti pojedinog sustava ustrojstva vlasti.¹⁹

3. Razvitak ustavnog sustava i njegovo djelovanje

U kratkoj povijesti ustavnosti Republike Hrvatske primijenjena su dva ustavna oblika organizacije vlasti: prvo, polupredsjednički sustav, od 1990. do 2000. godine; drugo, jedna inačica parlamentarnog sustava, uvedena ustavnim promjenama iz godine 2000. i bitno nadopunjena ustavnim promjenama iz 2001. godine, kojima je ukinut bikameralizam.

Ustavna koncentracija vlasti u teškoj političkoj i gospodarskoj situaciji, a posebno u ratnim prilikama prijeti okretanjem različitim varijantama cezariističkih "demokradura" utemeljenih na manifestacijama općenarodne podrške, koji obično nisu u stanju osigurati sukcesiju, tako da se dezintegrijuju nestankom svojih vođa, kada dolaze u potpunosti na vidjelo redovite popratne pojave koncentrirane i personalizirane vlasti: nepotizam, klijentelizam, korupcija i selektivna primjena zakona.²⁰

Sve je to karakteriziralo prvih deset godina primjene ustavnog modela polupredsjedničke vlade u Hrvatskoj no, usprkos tomu, na pitanje bi li primjena nekog drugog modela ustrojstva vlasti, u situaciji koja je obilježila to desetljeće dala drugačije rezultate, nije lako dati jednoznačni odgovor. Naša je pretpostavka, koju bismo mogli poduprijeti brojnim primjerima, da u takvim situacijama formalni ustavni aranžmani igraju zanemarivu ulogu.²¹

U novom demokratskom ozračju nakon završetka rata i izvanrednog stanja, te uzastopnih izmjena stranaka na vlasti, moglo bi se ocijeniti kako je institucionalno uspostavljena kohabitacija između predsjednika Republike i predsjednika Vlade zaživjela te djeluje relativno razborito. Međutim, kao i svi oblici dijeljenja vlasti na svim razinama, kohabitacija stalno generira određene

¹⁹ Usp. npr.: Timothy Frye: *Presidens, Parliaments, Post-Communism*, Andrew Reynolds (editor): *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press, 2002., str. 81-103.

²⁰ Usp. Branko Smerdel: *Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa*, *Vladavina prava*, 3, 7-8, (1999.).

²¹ Uzmimo samo primjer funkcioniranja slovačkog parlamentarnog sustava istih tih devedesetih godina 20. stoljeća. V. Sartori, *op. cit.*, str. 94 - 97.

probleme zbog neslaganja u područjima politike u kojima akteri zajednički odlučuju o političkim pitanjima ili pak zbog osobnih neslaganja. Usprkos odgodama blokadama, valja ponoviti: polazište primjene sustava provjera i ravnoteža je shvaćanje da su takve komplikacije i problemi bolja alternativa nego neograničena vlast bilo kojeg pojedinca.

Politološki gledano, ustavne su institucije prošle nekoliko faza, koje možemo naznačiti kao: prvo, imperijalno (ratno) predsjedništvo (1990 - 1995); drugo, izborna monarhija (1995. - 1999.) i treće, kohabitacija, u dvije varijante (Mesić - Račan, 2000. - 2003. te Mesić - Sanader 2003. - 2008. godine). Kratko razdoblje kohabitacije Mesića i Jadranke Kosor, koje karakteriziraju upravo idilični odnosi premijerke s predsjednikom Republike, nije najpogodnije za izvođenje zaključka, zbog niza faktora koji dominiraju hrvatskom političkom scenom tijekom 2009. godine, a od kojih su najvažniji: slovenska blokada pregovora s Europskom unijom, nalet gospodarske krize i iznenadan odlazak dominantnog predsjednika Vlade i HDZ-a Ive Sanadera.

4. Polupredsjednički sustav u praksi

Tijekom prvih deset godina nezavisnosti, hrvatske vladajuće elite pokazale su malo razumijevanja, sposobnosti predviđanja i volje da trendove personalizacije i koncentracije vlasti pokušaju promijeniti, ako ni zbog čega drugog onda zbog svojih vlastitih dugoročnih interesa.²² Središte i simbol režima postalo je ratno, *imperijalno predsjedništvo*²³, koje je od početka građeno na interpretacijama stranim duhu, a često i slovu Ustava, u procesu u kojem je vlast, zakonodavstvom i praksom koncentrirana u osobi predsjednika Republike, njegovom Uredu i kvazisavjetodavnim tijelima, od kojih je najizrazitiju ulogu odigralo Vijeće obrane i nacionalne sigurnosti. Tuđmanovu koncepciju takvog,

²² Usp. Branko Smerdel: *Nove demokracije, konstitucionalizam i organizacija vlasti*, Zakonitost, 47, 1, siječanj 1993., str. 8.

²³ U vrijeme rata i ozbiljnih kriza vlast se u demokracijama, formalno ili neformalno koncentrira u vrhu izvršne vlasti, najčešće u rukama vrhovnog zapovjednika oružanih snaga. To je imperijalno predsjedništvo, u smislu knjige Arthur F. Schlesinger Jr.: *Imperial Presidency*, Houghton-Mifflin, Boston 1973. Usp. Branko Smerdel: *Croatian Imperial Presidency*. Constitutional Design and Operation, paper presented at the Conference on Presidencies in new democracies of Middle and Eastern Europe, Budapest, September 17, 1993.

formalno savjetodavnog gremija u kojem zbiljski sam predsjednik Republike donosi konačne odluke, još je bolje izražavao naziv Vrhovno državno vijeće, kasnije promijenjen kao kozmetički ustupak slovu Ustava. Članovi Vijeća nisu bili stručnjaci bez političkih funkcija, niti se radilo o koordinaciji kao što je običaj u demokratskim zemljama, nego predsjednici Sabora, Vlade, Ustavnog i Vrhovnog suda, zajedno s ministrima državnih ministarstava i šefovima tajnih službi, kao i drugi dužnosnici, bez obzira na ustavne odredbe objedinjeni u podložnosti autoritetu "vrhovnika", kako se uobičajilo nazivati predsjednika Republike.²⁴

Ratna situacija, okupacija velikog dijela državnog teritorija i mučno održavanje primirja, nekako je mogla opravdavati takvu centralizaciju, pa i personalizaciju vlasti. Evo kako je to obrazložio Friedrich Hayek: "Kada zaprijeti vanjski neprijatelj, kada se prolomi pobuna ili nezakonito nasilje, ili prirodna katastrofa zahtijeva brzo djelovanje svim sredstvima koja stoje na raspolaganju, moć prinudne organizacije, kakvu normalno nitko ne posjeduje, mora nekome biti povjerena. Poput životinje u bijegu od smrtno pogibelji, društvo može u takvim situacijama, kako bi izbjeglo uništenje, biti prisiljeno privremeno suspendirati čak i vitalne funkcije od kojih na dugi rok zavisi njegova opstojnost."²⁵

U Hrvatskoj režim se održao nakon okončanja rata te je, posebno nakon predsjedničkih izbora 1997. godine, dobivao sve više značajki prerastanja iz imperijalnoga ratnog predsjedništva, u sustav *izborne monarhije*. Osim koncentracije i personalizacije vlasti takav režim obilježava nepotizam, odsutnost komunikacije s javnošću i parlamentom, ogromna neformalna moć dvorske kamarile, predsjedničke obitelji, klijenata i prijatelja, shvaćanje o predsjedniku kao suverenu, koji je iznad zakona i neodgovoran pred zakonom, netransparentnost donošenja političkih odluka i shvaćanje ustava kao instrumenta dnevne politike. Posljednji korak čini zatim usvajanje ustavne odredbe o doživotnom predsjedniku Republike.²⁶

²⁴ Usp. Branko Smerdel: *Organizacija vlasti prema novom Ustavu Republike Hrvatske: ustavne norme i politička zbilja u prijelaznom razdoblju*, *Zakonitost*, 46, 7-8 (1991.), str. 775.; te Republic of Croatia. Three Fundamental Constitutional Choices, *Croatian Political Science Review*, 1, 1, (1992.), str. 70.

²⁵ Usp. F. A. Hayek: *Law, Legislation and Liberty*, University of Chicago Press, Chicago 1979., str. 124.

²⁶ Predsjednik Hrvatskoga sabora Nedjeljko Mihanović, predložio je u listopadu 1995. da se Franjo Tuđman Ustavom proglasi doživotnim predsjednikom (Globus 15.10.1995.). Usp. i Gordon Tullock: *Autocracies*, MTP Press, London 1987., str. 183., te Paul Brooker:

To je gotovo redovita posljedica stabilizacije centralizirane strukture personalizirane vlasti, kao i socijalnoj psihologiji straha na kojoj se ona uspostavlja i održava. Bertrand Russell o tome piše: "Rat donosi drugačiju, nasilnu psihologiju. Strah uzrokuje kod ljudi želju za vođom, te uspješni general izaziva strastveno divljenje, koje je rezultat straha. Budući da pobjeda izgleda, u tom trenutku, jedina stvar od zbiljske važnosti, uspješni general lako će uvjeriti svoju zemlju da mu povjeri najvišu vlast. Dok kriza traje, smatra ga se nezamjenjivim, a kada ona prođe, najčešće ga je vrlo teško ukloniti." I dalje: "Rat je glavni promotor despotizma i najveća prepreka uspostavljanju sistema u kojem se, koliko god je to moguće, izbjegava neodgovorna vlast."²⁷

Dioba vlasti nije se gotovo uopće više spominjala u javnosti, a čak je i citiranje ustavnog teksta postalo neprihvatljivo urednicima "državotvornih" glasila.²⁸ Dominiralo je pozivanje na "jedinственu državnu politiku", odnosno jedinstvo vlasti.²⁹ Sveopća centralizacija nije obuhvatila samo središnju vlast i administraciju, već je primijenjena i u odnosu na lokalnu samoupravu, državna poduzeća i kvazi nedržavne fondove.

Potpuno je jasno da takav razvitak nije bio utemeljen u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine, nego je značio iznevjerivanje svih temeljnih ustavnih načela, od diobe vlasti do tržišnog gospodarstva. Deset godina ustavni je sustav ciljno potiskivan i zamjenjivan sustavom personalizirane vlasti.

5. Ustavne promjene i primjena načela diobe vlasti

Zadaća hrvatskih ustavotvoraca iz 2000. godine bila je stoga osmisliti i formulirati ustavne odredbe koje bi u svim aspektima i područjima uređivanja

Non-democratic regimes. Theory, government, and politics, Macmillan Press, New York 2000., str. 147 - 151.

²⁷ Bertrand Russell, *Power. A New Social Analysis*, Unwin Books, 1975 (1938.), str. 136, 201. Vidjeti i Franz Neumann: *Strah i politika, u Demokratska i autoritarna država*, preveo Žarko Puhovski, Naprijed, Zagreb 1974., str. 227 - 255.

²⁸ Ivanka Toma: *Ugledni profesor ustavnog prava dr. Branko Smerdel komentira aktualne dvojbe u hrvatskom pravosuđu*, Slobodna Dalmacija, 23. siječnja 1999., str. 5.

²⁹ Predsjednik Vlade Nikica Valentić (1993. - 1995.) dosljedno je naglašavao kako Vlada ne formulira nego samo disciplinirano provodi jedinstvenu državnu politiku; predsjednik Vlade Zlatko Mateša (1995. - 2000.), dosljedno je naglašavao ekonomske, a ne političke zadaće Vlade; predsjednik Vrhovnog suda Krunoslav Olujić, pisao je, u srpnju 1996., kako smatra da je samo Bog i predsjednik Republike nadređen najvišoj sudbenoj vlasti, itd.

ustrojstva vlasti i lokalne samouprave, dosljedno i jasno razradile i primijenile načelo diobe vlasti u njegovom suvremenom značenju.³⁰ Smisao načela diobe vlasti nije organizacijsko i funkcionalno odvajanje triju temeljnih grana vlasti koje bi onda, kako se često pogrešno tumači, djelovale neovisno jedna od druge. Takvo odvajanje ne samo što nije uopće moguće provesti, već bi sam takav pokušaj djelovao razorno na jedinstvo pravnog sustava i djelotvornost vlasti.³¹ Nasuprot takvim idejama, smisao primjene diobe vlasti je u tome da organizacijski omogući uzajamnu provjeru i ravnotežu između nositelja najviših državnih funkcija. Pored horizontalne dimenzije, gdje se uređuju odnosi između nositelja zakonodavne, izvršne i sudbene grane vlasti, dioba obuhvaća i vertikalnu dimenziju, odnose između središnje vlasti i lokalne samouprave utemeljene na ustavnoj razdiobi ovlasti, sukladno načelu ustavno zajamčenog prava na lokalnu samoupravu.³²

U sustavu ustrojenom na načelu diobe vlasti nema supremacije, "vrhovništva" jednog od triju vrhovnih državnih tijela, već ona djeluju ravnopravno, svako u okviru svojih ograničenih ovlasti, a sva su podređena Ustavu. Tako shvaćena dioba vlasti predstavlja, u okviru demokratskoga političkog sustava, najdjelotvornije dosad iznađeno i u praksi demokratskih država provjereno, sredstvo sprečavanja koncentracije i personalizacije vlasti. U demokratskim državama ona se stoga, u različitim inačicama, primjenjuje u okviru svih modela ustrojstva vlasti: parlamentarnom, polupredsjedničkom i predsjedničkom.

³⁰ Stjepan Mesić: *Politička podloga ustavnih promjena*, Zbornik PFZ, 50, 4, str. 551-554.; Arsen Bačić: *O parlamentarizmu i promjeni Ustava u RH*, l.c., 591-610; Branko Smerdel: *Novi sustav ustrojstva vlasti i njegovi izgledi*, Zbornik PFZ, 51, 6, (2001.).

³¹ Već je sam Montesquieu naglašavao kako državne vlasti, iako organizacijski odvojene imaju djelovati kroz međusobno prožimanje i suradnju. Za američke ustavotvorce taj je zahtjev bio izvan svake dvojbe. Prema njima svrha je ustavne primjene ovog načela, "suprostavljanjem ambicije ambiciji" omogućiti razvitak sustava u kojem ni jedan dužnosnik ne djeluje slobodan od nadzora drugih. Vincent Ostrom: *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb 1989., str. 90-109.; D. Lutz, *op. cit.*, str. 111-117; Bruce Ackerman: *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, 113, 3, January 2000, str. 642-729.

³² Davor Jakopović: *Demokratizacija u Hrvatskoj - pogled izvana*, piše: "Revidirani ustav od jeseni 2000. predviđa da Sabor, Vlada i predsjednik samostalno ispunjavaju svoje zadaće, ali da je za većinu odluka potrebna međusobna suradnja, dogovor i suglasnost. S time se želi pojedine aktere prisiliti na kooperativnost ili, ako je potrebno, da pristanu na kompromis. Cilj je sistem "checks and balances", u kojem ni jedan akter ne posjeduje prekomjernu moć.", Diskrepancija, III. (2002.), 56.

To bi značenje diobe vlasti imala izraziti i naglasiti dopuna članka 4. Ustava Republike Hrvatske novim stavkom 2. koji glasi: “Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.” Pored toga, nadopunom stavka 1. članka 4., naglašeno je i kako dioba vlasti, osim horizontalne, obuhvaća i vertikalnu dimenziju, te je središnja vlast “ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu samoupravu.”

Ovo je pojašnjenje bilo potrebno unijeti u Ustav, ne samo zbog duboko ukorijenjenog neshvaćanja i svjesnog iskrivljavanja značenja načela diobe vlasti u ranijoj praksi, pa i u teoriji³³, dakle kao ustavnu normu prvenstveno edukativnog značenja, već i kao pravnu osnovu za daljnju razradu ovog načela u svim potankostima odnosa između središnjih vlasti, te njihovog odnosa prema lokalnim samoupravnim tijelima.

6. Provjere i ravnoteže: formula Radne skupine predsjednika Republike

Kao središnje pitanje ustavnih promjena postavljeno je uvođenje novog sustava ustrojstva vlasti i zamjenjivanje polupredsjedničkog “čistim” parlamentarnim sustavom. Dakako, u biti se nije radilo o teorijskoj “čistoći” i skladnosti sustava koji bi se imao primijeniti, već o političkom zahtjevu da se, koliko je to moguće učiniti ustavnim odredbama, uspostave institucionalne prepreke obnavljanju visoko centraliziranog sustava personalizirane vlasti bilo u rukama predsjednika Republike ili pak u rukama bilo kojega drugoga državnog dužnosnika.

Osnovni koncept i pristup opisanoj zadaći Radna skupina je formulirala na sljedeći način. Svako od tri najviša državna tijela formira se odvojeno i svako djeluje u okviru svojeg ustavnog djelokruga, ali je za donošenje većine najvažnijih odluka potrebna međusobna suradnja, dogovaranje ili suglasnost drugih tijela. Instrumenti poput supotpisa, zahtijevanja mišljenja ili konzultacija, imaju za svrhu usmjeriti, upravo natjerati, nositelje najvažnijih državnih funkcija na dogovaranje i, po potrebi, kompromise.

Prema ovoj formuli predsjednik Republike ostaje važan čimbenik ustavnog sustava, s naglašenim pravom inicijative na najvažnijim područjima državne djelatnosti, ali pri tom trajno surađuje s Vladom i Saborom. Ograničavanja

³³ To je iskretanje pojmova doseglo vrhunac uspostavljanjem doktrine o “jedinstvu državne politike” koju formulira predsjednik Republike, posljednjih godina vladavine HDZ-a.

njegovih ovlasti i nadzor nad njihovim obavljanjem nužna su, s obzirom na snažni politički položaj neposredno izabranog predsjednika Republike, kao i činjenicu da ne postoji njegova politička odgovornost pred parlamentom.

Vladu imenuje parlament i ona je politički odgovorna isključivo parlamentu. Položaj Vlade je funkcionalno bitno ojačan, jer ona ne samo što sudjeluje u donošenju odluka Predsjednika Republike, već zadržava inicijativu i prednost na nizu područja formuliranja unutarnje i vanjske politike. U parlamentarnom sustavu vlada, sve dok uživa podršku parlamentarne većine, vodi i usmjerava parlament. To naglašava potrebu preciziranja i jačanja njezine odgovornosti pred Saborom. Zbog toga je predloženo da se pored zastupničkih pitanja, uvede interpelacija kao važno i značajno sredstvo ostvarivanja odgovornosti vlade pred parlamentom u djelotvornim parlamentarnim sustavima.

Položaj Sabora bitno je ojačan, posebice proširivanjem i preciziranjem njegovih ovlasti na području obrane. U cilju jačanja Sabora predloženo je ukidanje Županijskog doma s danom isteka njegovog mandata u ožujku 2001. godine. Jednodomni parlament bi, po mišljenju radne skupine, bio u mogućnosti ostvarivati bitno jači utjecaj i nadzor u odnosu prema tijelima izvršne vlasti. Predloženo je da se, u cilju osiguranja djelotvornijeg rada istražnih povjerenstava, odnosna odredba nadopuni novim stavkom, po kojem istražnim povjerenstvom predsjedava zastupnik izabran većinom glasova svih zastupnika iz reda oporbe.

Osim općega političkog nadzora nad Vladom i jačanja institucionalnog sustava ostvarivanja njezine odgovornosti, uloga Sabora je naglašena i sudjelovanjem njegovog predsjednika u donošenju odluka predsjednika Republike. U obavljanju tih ovlasti, predsjednik Sabora ne nastupa kao samostalan ustavni i politički čimbenik, već zastupa Sabor, te pritom mora voditi računa o stajalištima većine zastupnika i stalno osiguravati njihovu podršku.

Sabor nije najviše tijelo državne vlasti, nego samo jedan od čimbenika koji djeluju unutar ustavno utvrđenog sustava međusobne suradnje, provjere i odgovornosti. Za postojanje parlamentarnog sustava bitna je ravnoteža između parlamenta i vlade³⁴. U slučaju izglasavanja nepovjerenja vladi u parlamentu, krajnji arbitar je glasačko tijelo, sukladno načelu narodnog (pučkog) suvereniteta, odnosno ustavnoj normi po kojoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Birači imaju posljednju riječ

³⁴ Usp. Smiljko Sokol u Sokol-Smerdel, 1998., posebno str. 257 - 258; Gallagher i dr. *op. cit.*, str. 68 - 95.

i sukob se razrješava novim izborima. Sredstvo za to je pravo Predsjednika Republike da, na prijedlog Vlade, raspusti parlament.³⁵

7. Ustavne promjene 2000. i 2001.: položaj i ovlasti predsjednika Republike

Ustavna formula Radne skupine izmijenjena je u brojnim detaljima tijekom elaboracije ustavnih rješenja u političkim forumima, ali temeljne odrednice sustava provjera i ravnoteža su usvojene.

U pogledu samog modela, možemo kazati kako su dva temeljna ustavna uvjeta uspostavljanja parlamentarne vlade, odgovornost vlade pred parlamentom uz postojanje prava raspuštanja parlamenta, u osnovi zadovoljena u novom sustavu ustrojstva vlasti. Kod formiranja, odnosno moguće smjene Vlade u Saboru, specifična rješenja imala bi osigurati stabilnost parlamenta kroz jedno duže vremensko razdoblje i u slučaju krize u odnosima s Vladom. Pravo raspuštanja parlamenta riješeno je na poseban način, gdje primjena u slučaju krize zahtijeva visoki stupanj suglasnosti oko tumačenja ustavnih normi - a to je baš u kriznim situacijama najteže postići. Predsjednika biraju građani neposredno, ali je ograničen institucijom supotpisa u donošenju većine svojih odluka, no s naglašenim ovlastima kod pojave kriznih situacija.

Predsjednik Republike predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu; brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti, te odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske. Iz Ustava je, simbolički, ispuštena definicija po kojoj je on "državni poglavar". Predsjednik ne može biti članom ni jedne političke stranke, te nakon što je izabran, podnosi ostavku na članstvo u stranci.³⁶

Predsjednik Republike surađuje s Vladom u oblikovanju i provođenju vanjske politike³⁷, dok sama Vlada "vodi vanjsku i unutarnju politiku".

³⁵ Usp. *Stručne osnove*, Zbornik PFZ, *op. cit.*, str. 378 - 379.

³⁶ Pročišćeni tekst Ustava RH, Narodne novine br. 141/2001., ispravak 55/2001., članak 95. Nakon izbora Predsjednik Republike podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci, o čemu obavještava Hrvatski sabor.

³⁷ Članak 98. Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike. Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, odlučuje o osnivanju diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu. Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz mišljenje

Predsjednik Republike vrhovni je zapovjednik oružanih snaga, te imenuje i razrješuje vojne zapovjednike, u skladu sa zakonom. Na temelju odluke Sabora predsjednik Republike objavljuje rat i zaključuje mir. U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države Predsjednik Republike može, uz supotpis predsjednika Vlade, narediti uporabu oružanih snaga, iako nije proglašeno ratno stanje.

Ovlasti Predsjednika Republike u izuzetnim stanjima posebno su uređene, tako da u donošenju odluka sudjeluje Vlada, a kada god je to moguće i Hrvatski sabor.³⁸

U redovnim situacijama, Predsjednik zadržava pravo inicijative prema Vladi, ali ne i dominaciju nad procesom njezinog odlučivanja. Predsjednik može predložiti Vladi da održi sjednicu i razmotri određena pitanja, te može prisustvovati sjednici Vlade i sudjelovati u raspravi.

Ustav određuje da predsjednik i Vlada, u skladu s Ustavom i zakonom, surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje mjerodavnog odbora Hrvatskoga sabora, supotpisuju predsjednik Republike i predsjednik Vlade.

U obavljanju dužnosti predsjedniku pomažu savjetodavna tijela koja sam imenuje, pri čemu nisu dopuštena imenovanja u suprotnosti s načelom diobe vlasti. Predsjednik je odgovoran za svaku povredu Ustava koju počini u obavljanju dužnosti.³⁹

mjerodavnog odbora Hrvatskoga sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade Republike Hrvatske.

³⁸ Članak 100. propisuje da za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbe sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskoga sabora. Ako Sabor nije u zasjedanju, Predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje. U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, Predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbe sa zakonskom snagom. Predsjednik Republike podnijet će uredbe sa zakonskom snagom na potvrdu Hrvatskom saboru čim se Dom bude mogao sastati.

Ako Predsjednik Republike ne podnese uredbu na potvrdu u skladu sa stavkom 3. ovoga članka ili Sabor istu ne potvrdi uredba sa zakonskom snagom prestaje važiti. U izuzetnim stanjima, opisanim u stavcima 1. i 2. članka 100. predsjednik Republike ima pravo sazvati sjednicu Vlade i predsjedavati tako sazvanoj sjednici Vlade.

³⁹ Članak 104. Predsjednik Republike odgovoran je za povredu Ustava koju počini u obavljanju svojih dužnosti. Postupak za utvrđivanje posebne odgovornosti predsjednika Re-

III. PRIJEDLOZI USTAVNIH PROMJENA 2008. GODINE

1. Sjednica saborskog Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav

U mjesecu veljači 2008. godine, potpredsjednik Hrvatskoga sabora i predsjednik saborskog Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Vladimir Šeks, najavio je ambiciozni program rada, koji bi, još tijekom iste godine, trebao uroditi pristupanjem vrlo ozbiljnim ustavnim promjenama. Ustavne promjene bi, prema toj izjavi vodećeg HDZ-ovog političara i jednog od najistaknutijih autora izvornog teksta Ustava Republike Hrvatske, u cjelini imale biti usmjerene na olakšavanje procesa pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Na prvom mjestu potrebna je prilagodba zahtjeva iz članka 141. Ustava, za apsolutnom većinom svih birača u Republici Hrvatskoj za pozitivnu odluku na referendumu o udruživanju u savez država, primjerenu iskustvima i praksi modernih europskih demokracija.

Pored toga, Šeks je kazao novinarima da postoji još niz različitih inicijativa za promjene pojedinih ustavnih odredbi ili cjelovitih ustavnih koncepata pojedinih institucionalnih sklopova. O pristupu tim prijedlozima i inicijativama Šeks je rekao: "Nakon konzultacija, kad od svih pokretača čujem zašto zagovaraju izmjene, (na sjednici Odbora) u ožujku planiram okupiti stručnu radnu skupinu koja bi sve to proučila i dala zaključke o izmjenama. U travnju planiram pozvati predlagatelje da i službeno dostave prijedloge izmjena Ustava, kako bi se mogla otvoriti rasprava."⁴⁰

Najavljena sjednica Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav održana je, u proširenom sastavu, 10. ožujka 2008. godine. Na sjednici je iznesen veći broj inicijativa različite političke težine i opsega: zastupnik Ivo Josipović iznio je zajedničku inicijativu klubova SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSS-a da se ustavnim promjenama retroaktivno ukloni zastara za kaznena djela pretvorbenog kriminala i ratnog profiterstva. Pučki pravobranitelj Jurica Malčić zatražio je da se

publike može pokrenuti Sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika. O odgovornosti predsjednika Republike odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih sudaca. Ako Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdi njegovu odgovornost, predsjedniku Republike prestaje dužnost po sili Ustava. Ustavni sud mora donijeti odluku o odgovornosti predsjednika Republike Hrvatske za povredu Ustava u roku od 30 dana od dana zaprimanja prijedloga kojim se pokreće odgovornost predsjednika Republike Hrvatske za povredu Ustava.

⁴⁰ Igor Čutuk: *Pet prijedloga za promjenu Ustava*, Nacional, 13. veljače 2008.

nadzorne ovlasti ombudsmana prošire i na sudsku upravu, a glavna državna revizorica Šima Krasić da se revizija uzdigne do ustavne kategorije; umirovljeni predsjednik Ustavnog suda Jadranko Crnić predložio je da se u ustavni tekst unese i institucija javnog bilježništva. Pravobraniteljica za djecu Mila Jelavić tražila je jamstva nezavisnog i aktivnog položaja ombudsmana za zaštitu prava djece u Ustavu. Zastupnik bošnjačke i slovenske nacionalne manjine Šemso Tanković ponovio je zahtjev za povratak tih manjina u preambulu Ustava. No u javnosti su podneseni ili ponovljeni i drugi prijedlozi, od kojih neke smatramo izuzetno važnim.

2. Inicijativa profesora Žarka Puhovskog

Najveću je pozornost javnosti privukao prijedlog za ponovnu temeljitu promjenu ustavnog sustava ustrojstva vlasti, čiju suštinu dobro odražava naslov iz navedenog broja tjednika Nacional: “Nakon Mesićeva mandata - smanjenje predsjedničkih ovlasti.” Na sjednici Odbora taj je prijedlog obrazložio profesor Žarko Puhovski, u to vrijeme i predsjednik hrvatskoga Helsinškoga odbora. On smatra da je demokracija u Hrvatskoj “nadamak punoljetnosti”, te da je vrijeme da se uvede sustav “kakav imaju sve demokratske zemlje u svijetu, izuzev SAD-a i Francuske.” Puhovski je iznio stajalište kako je sustav kakav ima Hrvatska na snazi još samo u Poljskoj i Srbiji, gdje po mišljenju profesora Puhovskog, taj sustav stalno generira krize vlasti. Podsjetio je da je Hrvatska do sada imala polupredsjednički i parlamentarni sustav s određenim izvršnim ovlastima Predsjednika Republike, a oba su modela bila na snazi po deset godina i pokazala svoje prednosti i nedostatke.

Puhovski je u ime uvođenja “čistoga” parlamentarnog sustava predložio ukidanje svih izvršnih ovlasti predsjednika Republike osim protokolarnih, a uz to i ukidanje neposrednog izbora predsjednika, kojeg bi ubuduće imao birati Hrvatski sabor.

Nakon sjednice, predsjednik Odbora Vladimir Šeks odbacio je tumačenja da se iznošenjem ove inicijative u javnost pokušalo prejudicirati konačna ustavna rješenja. Naglasio je da je riječ samo o idejama, o kojima nije donesena nikakva politička odluka. Šeks je najavio da će Odbor za Ustav na jednoj od idućih sjednica osnovati radnu skupinu koja će razmotriti sva predložena rješenja i pripremiti promjene koje su realno politički moguće da budu prihvaćene u formalnoj proceduri. Šeks je izjavio kako očekuje da će ustavne promjene biti

donesene najkasnije ujesen⁴¹. Najavljena radna skupina do kraja godine nije osnovana, niti je vođena ozbiljna rasprava o ustavnim promjenama od kojih neke zaista smatramo nužnim.

3. Prijedlog profesora Sokola

Prije profesora Puhovskog, čiji je prijedlog imao oficijelni značaj inicijative pred saborskim odborom nadležnim da plenumu predloži pristupanje ustavnim promjenama, profesor Smiljko Sokol je svoj prijedlog ustavnih promjena iznio u kolumni u Večernjem listu, pod naslovom "Četvrtpredsjednički ili parlamentarni sustav" još u veljači 2008. godine, tako da on, bez obzira na kasnije rasprave, doista ima prvenstvo u iznošenju inicijative u javnost.

Ako pokušamo sažeti Sokolov prijedlog, predsjednik Republike bi ubuduće zadržao poziciju vrhovnog zapovjednika Oružanih snaga te neke ovlasti u sektoru predstavljanja zemlje i vanjske politike, no za svaki bi pravni ili politički akt trebao tražiti supotpis predsjednika Vlade, što bi značilo njegovu pravnu i političku nemoć. Predsjednik bi izgubio izvršne ovlasti u području nadzora službi sigurnosti, to jest mogućnost da uz suglasnost premijera odlučuje o imenovanju voditelja tajnih službi. Kako pozitivno ustavno uređenje ne predviđa rješenja za situacije kada ne bude postignuta suglasnost predsjednika i premijera oko imenovanja ovih dužnosnika, ta bi ovlast u potpunosti pripala predsjedniku Vlade. Predsjednik Republike bi zastupao interese Hrvatske u svijetu i imao ovlasti slične onima koje danas ima njemački predsjednik ali ga ne bi birao parlament. Predsjednika bi i dalje birali hrvatski građani na neposrednim izborima.⁴²

Prema Sokolu, bit problema 'četvrtpredsjedničkog sustava' kakav je oblikovan ustavnim promjenama iz 2000. godine, je u osebujnoj ustavnoj kohabitaciji predsjednika Republike i Vlade. Iako Ustav propisuje da Vlada "vodi vanjsku i unutarnju politiku", u nizu drugih njegovih odredbi utvrđena je obveza donošenja odluka u suglasju predsjednika Republike i Vlade. Traženje suglasja odnosi se na sva pitanja međunarodnih odnosa i vanjske politike te državne sigurnosti koja su u djelokrugu izvršne vlasti. Kad je riječ o obrani, predsjednik Republike ima u odnosu na Vladu ustavno nadmoćan položaj. Ustav međutim

⁴¹ Katarina Zorić, Nacional, 10. ožujka 2008.

⁴² Smiljko Sokol: *Četvrtpredsjednički ili parlamentarni sustav*, Večernji list, 9. veljače 2008.

ne daje odgovor, odnosno ne predviđa nikakvo rješenje kako postupiti u slučaju ako se predsjednik Republike i Vlade ne slože o pitanjima o kojima, prema Ustavu, moraju suodluživati.

Sokol priznaje kako je sustav tijekom proteklih godina djelovao relativno glatko i uspješno, no to pripisuje osobnim značajkama nositelja dužnosti Stjepana Mesića. On nastavlja: "Netko će reći, čemu profesorsko 'zanovijetanje' i traženje promjena kad ovakav sustav od 2000. godine pa do danas, barem po onom što je poznato u javnosti, funkcionira bez većih problema. To je točno, ali samo zahvaljujući predsjedniku Mesiću koji se vrlo obzirno i restriktivno, rekao bih i samoograničavajući se, koristi svojim velikim ustavnim ovlastima."

Iz te perspektive on izražava strepnju pred sukobom dviju manje konstruktivnih osoba na pozicijama premijera i predsjednika, pa nastavlja: "Zamislimo, međutim da za sedam godina, u današnjem ustavnom sustavu, moraju koha-bitirati Sanader i Milanović (nebitno je pritom tko bi od njih bio predsjednik Republike, a tko predsjednik Vlade) što nije samo teoretska mogućnost. No neovisno u prethodnom primjeru, postavlja se načelno pitanje, što ako se na ovim funkcijama sučele dvije snažne osobnosti politički izrazito suprotstavljene. Hoće li tada doći do blokade izvršne vlasti i svojevrsne političko-ustavne krize?" U traženju odgovora na postavljeno pitanje on je ipak optimist: "Mislim da vjerojatno neće jer bi hrvatska politička javnost u takvim situacijama djelovala pritiskom na ublažavanje suprotstavljenosti i oni bi morali shvatiti da im je potpuno politički nesvrhovito blokirati sustav. Prema tome, ipak bi prije ili kasnije, hoćeš-nećeš, morali postići određeni kompromis." Usprkos tomu, međutim, Sokol nastavlja: "No i u ovoj optimističkoj varijanti razrješenja mogućih slučajeva nesuglasja predsjednika Republike i Vlade kad ono, prema Ustavu, mora biti postignuto ostaje otvoreno pitanje nesvrhovitosti i složene nekonzistentnosti cjeline četvrtpredsjedničkog sustava. Taj sustav kako je oblikovan ustavnim promjenama iz 2000. godine doista je osebujan hibrid polupredsjedničkog sustava kojeg se željelo, ali nije moglo u potpunosti napustiti i čistoga parlamentarnog sustava kojeg se nije imalo snage u cijelosti prihvatiti. Današnji sustav odnosa predsjednika Republike i Vlade nije više polupredsjednički po tome jer Vlada politički ne odgovara predsjedniku Republike već isključivo Hrvatskom saboru. No kad je riječ o razmotrenom njihovom funkcionalnom odnosu i cjelini ustavnog položaja i ovlasti predsjednika Republike on je bliži polupredsjedničkom nego čistom parlamentarnom sustavu u kojem je Vlada isključivi nositelj izvršne vlasti za čije obnašanje politički odgovara parlamentu."

Zaključno, Sokol pledira za dosljednost: “Zato, kad smo već 2000. godine odbacili polupredsjednički sustav, učinimo još jedan korak i napustimo četvrt-predsjednički sustav. Tako bi konačno Hrvatska prihvatila sustav parlamentarne vladavine koji su mnogi toliko dugo zazivali i željeli. Predsjednik Republike u čistom parlamentarnom sustavu imao bi ustavni položaj i ovlasti kao što to imaju primjerice predsjednici SR Njemačke, Italije, Mađarske, Češke i Slovenije. A predsjednici tih i mnogih drugih demokracija čiste parlamentarne vladavine nikako nisu “fikusi” već imaju u zastupanju i predstavljanju države mnoge ovlasti i, ovisno o svojoj osobnosti, velik ugled pa i položaj društvenog i političkog arbitra.”

4. Reakcije javnosti i propast inicijativa ustavnih promjena

Predsjednik Stjepan Mesić izjavio je da je iznenađen Sokolovim prijedlogom ustavnih promjena. Nakon žestokih reakcija saborske oporbe koja je poručila da neće podržati uvođenje, kako su istaknuli, autokratskog kancelarskog sustava, Vladimir Šeks opovrgnuo je da se prvotno zauzeo za prijedlog Smiljka Sokola, a premijer Ivo Sanader potom je na izvanrednoj konferenciji za novinare izričito naglasio kako Hrvatska demokratska zajednica ne želi smanjivati ovlasti predsjednika.

Predsjednik Mesić reagirao je pak izjavom kako je potpuno neprihvatljiv pokušaj da se predsjednika stavi u funkciju fikusa i to, kako je naveo, samo zato da bi onaj tko uspostavi izvršnu vlast mogao imati kompletnu kontrolu nad svim mehanizmima.

Predsjednik Hrvatskoga sabora Luka Bebić svojom je reakcijom pokazao kako se ne želi izjašnjavati bez prethodno formuliranog stava vodstva svoje stranke te da, ako je takav stav i postojao, on njemu nije bio u tom času poznat. Naime, odgovarajući na novinarska pitanja na konferenciji za novinstvo, Bebić je rekao kako će svoj stav javno iznijeti kada će ga imati, ali to neće biti stav u ime Sabora ili stranke, već u njegovo osobno ime. Bebić je istaknuo i da će Odbor za Ustav održati tematsku sjednicu na kojoj će se razmotriti različite inicijative na temu promjene Ustava, a očekuje sva moguća mišljenja stručnih skupina, kako bi se službeno mogao izjasniti i Sabor. Na novinarski upit, je li potpredsjednik Hrvatskoga sabora Šeks preuranjeno u medijima izložio namjere HDZ-a da se mijenja Ustav, Bebić je odgovorio da ne zna što je Šeks rekao i što je preuranjeno ili ne naglasivši da, ako se otvori javna rasprava na temu

promjene Ustava, svatko ima pravo predlagati i iznositi svoje mišljenje, kako saborski zastupnici, tako i sami građani.

Nakon što je predsjednik stranke i Vlade Ivo Sanader opovrgnuo tvrdnju da bi se HDZ zalagao za smanjivanje ovlasti predsjednika Republike, član predsjedništva HDZ-a i potpredsjednik Sabora Vladimir Šeks je odmah demantirao navode kako je izjavio da se njegova stranka zalaže za ustavne promjene: "Izrijeком sam rekao da to nije inicijativa HDZ-a, a na upit kakvo je moje mišljenje o tome rekao sam da sam za to da se razmotri uvođenje parlamentarnog sustava. HDZ nije razmatrao ni jednu ustavnu promjenu niti je to bilo predmetom rasprave na sjednicama Predsjedništva stranke".⁴³

U to vrijeme u javnost je izbila informacija o neuspjelom pokušaju formiranja radne skupine stručnjaka i propasti tog pokušaja. O tome je dekan zagrebačkoga Pravnoga fakulteta profesor Josip Kregar izjavio sljedeće: "U početku nam je to izgledalo kao nadstranačka priča i činilo se kao dobra ideja. Nismo se, međutim, uspjeli složiti oko toga da potpišemo jedan dokument koji bi sadržavao koje sve institucije treba mijenjati i kako. Smiljko Sokol želio je suziti promjene i svesti ih na promjene Ustava. Puhovski je čvrsto zagovarao stajalište da se ovlasti predsjednika moraju smanjiti i da ga mora birati parlament. Dio nas je tvrdio da bi smanjenje predsjedničkih ovlasti imalo smisla kad bismo imali jak parlament koji bi preuzeo stvarni nadzor nad, primjerice, tajnim službama.... Imali smo zajednički cilj, željeli smo promjene ali se nismo mogli dogovoriti. Sokol i Puhovski su u jednom trenutku izgubili strpljenje i odlučili izaći van s inicijativom promjene Ustava, što po našem sudu nije dovoljno."⁴⁴

Rasprava u javnosti se nakon toga koncentrirala na pitanje smanjenja predsjedničkih ovlasti, te analizu mogućih osobnih i političkih motiva predlagatelja, da bi na kraju Sokol u ogorčenom tonu objavio da odustaje od daljnje rasprave, s argumentacijom koja nije značajna za temu ovoga rada, osim u pogledu autorovog vapaja: "Nitko se ne upušta u kritičku analizu onoga što sam pred-

⁴³ Ana Smrečki, *Luka Bebić nema stav o ustavnim promjenama*, Nacional 5. ožujka 2008.

⁴⁴ Radnu skupinu su sačinjavali sveučilišni profesori: S. Sokol, Ž. Puhovski, J. Kregar i Duško Sekulić, te profesori i bivši ministri suprotnih stranačkih opredjeljenja Stjepan Ivanišević i Milan Ramljak. Sokolov poziv za sudjelovanje su, prema Globusu, odbili M. Kasapović i N. Zakošek. Usp. Slavica Lukić: *Sokolov Ustav po mjeri Ive Sanadera*, Globus. 26. studenoga 2008. U prilogu članka su izjave dužnosnika i zastupnika Damira Kajina (IDS), Ive Josipovića (SDP), Vesne Pusić (HNS), Đurđe Adlešić (HSLs), Vladimira Šišljagića (HDSSB) i Marjane Petir (HSS), koji su se unisono ogradili od prijedloga za smanjivanje vlasti predsjednika Republike.

ložio...”.⁴⁵ Mi takvu kritičku analizu držimo nužnom i opravdanom, premda je već u ožujku prijedlog skinut s dnevnog reda.⁴⁶ Na važnost nastavljanja stručne rasprave ukazuje i činjenica što je ishitreno nametanje tog prijedloga, kao dominantnoga i vrućega političkog pitanja, dovelo do poraznog rezultata da je s dnevnog reda skinuto i pitanje promjena Ustava koje su potrebne u cilju prilagodbe pravnom sustavu Europske unije.⁴⁷ Ta pitanja, po našem mišljenju, valja ponovno otvoriti, umjesto da ih zanemarujemo sve dok nas na to ne natjeraju zahtjevi “međunarodne zajednice”.⁴⁸

5. Postoji li “čisti parlamentarni sustav” i čemu bi on imao služiti u Hrvatskoj

Složenost zahtjeva za uvođenje “čistoga” parlamentarnog sustava pokazuju ozbiljna neslaganja između nositelja prijedloga promjena. Zajedničko im je što zahtijevaju da se s istekom mandata Stjepana Mesića smanje ovlasti predsjednika i uvede “čisti” parlamentarni sustav, no ni sami nisu suglasni kako bi taj

⁴⁵ S. Sokol: *Moj odgovor njima*, Večernji list, 28. ožujka 2008. Autor se žali na osobne napade i etiketiranje u reakcijama na njegove prijedloge, kao i apriorno opredjeljivanje pojedinih komentatora protiv “desnih” opcija.

⁴⁶ Deana Knežević: *Mesić ostaje Mesić*, Večernji list, 5. ožujka 2008.

⁴⁷ Posebno je važno pitanje odlučivanja o pristupanju EU-u. U situaciji sve manje vjerojatnosti pravodobnih ustavnih promjena raspravu o mogućim alternativama potaknuo je Siniša Rodin: *Regulatorna autonomija država članica i ustavna osnova za pristupanje RH Europskoj uniji*, u Jakša Barbić, (ur.): *Pristupanje RH Europskoj Uniji*, HAZU, Zagreb 2007. a nastavila Tamara Čapeta: *Ustavne promjene i članstvo u EU*, Informator 5646/2008.; Tamara Čapeta: *Ustavna prilagodba članstvu u EU: nadređenost prava EU*, 5670/2008; Siniša Rodin: *Ustavna osnova za članstvo u EU*, Informator 5692/2008. Reagirao je Smiljko Sokol u Večernjem listu od 26. srpnja 2008. Drugi prijedlozi odnose se na “konstitucionalizaciju” pojedinih djelatnih institucija: usp. primjerice Jadranko Crnić: *O Ustavu i javnom bilježništvu*, Informator 5637/2008.; Dubravka Hrabar: *O potrebi izmjene obiteljskopравnih odredbi u Ustavu RH*, Informator 5648/2008.

⁴⁸ U prosincu 2008. ponovno su u javnosti istaknute dvije inicijative prvorazrednog značenja: pitanje reforme ustavnog sudstva pokrenula je predsjednica Jasna Omejec prilikom posjeta ustavnih sudaca predsjedniku Republike, Vjesnik 17. 12. 2008. Pitanje promjena ustavne regulacije položaja sudbene vlasti i državnog odvjetništva pokrenuli su zajednički ministar pravosuđa Ivan Šimonović i predsjednik Vrhovnog suda Branko Hrvatinić, 23. prosinca 2008.

poželjni "čisti" parlamentarni sustav trebao izgledati. Odmah nakon istupa profesora Puhovskog pred saborskim Odborom, od njega se javno ogradio profesor Sokol, koji ne smatra da takve promjene trebaju uključiti i napuštanje neposrednog izbora predsjednika Republike. Prema izvješću tiska profesor Sokol je tom prilikom izjavio sljedeće: "Nikada i nigdje nisam predložio da se izbor predsjednika Republike ubuduće obavlja u parlamentu, jer smatram da bi se predsjednika i kad bi bio uveden čisti parlamentarni sustav trebalo i dalje birati neposredno na izborima, kao što je to, primjerice, slučaj u Sloveniji prijedlog (je) da uvođenje čistoga parlamentarnog sustava stupi na snagu tek nakon što 19. veljače 2010. godine završi mandat predsjednika Stjepana Mesića. Sve drugo bilo bi politički pogrešno", upozorava Sokol.⁴⁹

Posebno oštro profesor Sokol se oborio na formulaciju ustavne odredbe o povjeravanju mandata za sastavljanje Vlade: "Trenutno je 'u igri', samo političkim rječnikom izražen, prijedlog predsjednika Vlade o potrebi izmjene ustavne odredbe o povjeravanju mandata ... u smislu da bi predsjednik Republike ubuduće morao mandat prvo povjeriti relativnom izbornom pobjedniku. Tu ustavnu odredbu za koju je profesorica Kasapović s punim pravom ustvrdila da je: "... pravno polupismena, politološki anakrona i politički potencijalno opasna" doista treba izmijeniti, ali ne onako kako to predlaže Sanader, jer, iako u pravilu relativni izborni pobjednik ima najveću mogućnost formirati Vladu, moguće su i postizborne situacije kad to ne bi bio slučaj. Ukratko, izmijenjenom ustavnom odredbom trebalo bi kratko i jasno propisati da predsjednik Republike povjerava mandat osobi koja prema izbornim rezultatima ima najviše mogućnosti za sastavljanje Vlade."

Začuđuje što se ugledni ustavni pravnik poziva na ovu pretencioznu ocjenu, iznijetu u pogrešnoj anticipaciji rezultata parlamentarnih izbora, koju se zbog toga ni sama autorica nije usudila ponoviti nakon izbora 2007. godine.⁵⁰

⁴⁹ Vidjeti: Igor Ćutuk, *Ustavne promjene*, Sokol: *Nisam predložio promjenu načina izbora predsjednika*, Nacional, 7. ožujka 2008.

⁵⁰ Evo što je autorica 17. listopada 2008. izjavila Alteru: "Institucija premijera je u našem parlamentarnom sustavu ipak jača, premda on nije još potpuno očišćen od svih ostataka polupredsjedničkog sustava pa predsjednik države ima još neke ovlasti.....Ne možete sve položiti na jednu instituciju, jednog čovjeka. To je rizično, jer mnoge nacionalne i državne politike na taj način, nažalost, ovise o osobnoj sudbini jednog političara. Institucija je ipak nešto drugo, one moraju jednako djelovati neovisno o tome koja se osoba nalazi na položaju, moraju biti dovoljno trajne da ih promjena osoba nimalo ne potrese. Naravno, svatko tko djeluje u institucijama daje svoj pečat, ali institucije trebaju biti

Za najveći dio stručne pravničke javnosti ta formulacija znači upravo ono što zahtijeva profesor Sokol jer “kratko i jasno propisuje da predsjednik Republike povjerava mandat osobi koja prema izbornim rezultatima ima najviše mogućnosti za sastavljanje Vlade.” Predsjednik to dakako mora utvrditi ne samo na temelju rezultata izbora, već i na temelju konzultacija sa stranačkim klubovima i stranačkim dužnosnicima koji djeluju na stvaranju postizborne koalicije.

Na taj način je uspješno, premda ne bez odlaganja, učinjeno u dvije prilike imenovanja mandatar, nakon izbora 2003. i 2007. godine. Istina je da je predsjednik odluku donio nakon odlaganja i pregovora, u ozračju pritisaka i političke trgovine oko sastavljanja koalicija, čiji je sastavni dio i citirani premijerov prijedlog ustavne promjene. Istina je i to da su na vidjelo izbile, koliko god bile suzdržane i kontrolirane, predsjednikove osobne političke sklonosti. No, kako se moglo i očekivati da tako važna odluka bude donesena bez pritisaka ili da koalicija bude formirana bez trgovine funkcijama i programskim odrednicama? U oba slučaja konačno su postignuta objektivno najlogičnija rješenja u skladu s primjerenim tumačenjem odnosno ustavne odredbe.⁵¹ Jasno je dakle da tu odredbu ne treba mijenjati, posebno s obzirom na to da bi teško bilo zamisliti postizbornu situaciju u kojoj bi jedna stranka neposredno poslije izbora raspolagala većinom dovoljnom za formiranje vlade.⁵²

Raspravu i istraživanje valja nastaviti zato što je borba oko “čistih modela” u skladu s jednom, po našem mišljenju, žalosnom tradicijom ustavotvornog inženjerstva u Hrvatskoj, prema kojoj se ustavni modeli i ustavne promjene predlažu i redovito primjenjuju s nužnim i prirodnim smjenama nositelja

trajne. Bojim se da sada kod nas to nije slučaj.” <http://www.h-alter.org/index.php?page=article&id=10141>. 28. 12. 2008.

⁵¹ Tumačenja Radne skupine pokazala su se u potpunosti primjenjivim pri formiranju Vlade u studenome 2003. godine, kao i u studenome 2007. godine. U toj prilici smo prvi upozorili kako iz te ustavne odredbe, s obzirom na činjenicu da je HDZ dobio deset zastupnika više od SDP-a, jasno proizlazi kako je najvjerojatniji mandatar Ivo Sanader, usp.: Vlado Vurušić: “Smerdel: Logični mandatar Vlade je Sanader”, Jutarnji list, 27. studenoga 2007. godine; kasnije je to javno podržao Petar Klarić, Vjesnik, 28. prosinca 2007. godine. Uoči izbora iz 2003. također smo davali tumačenja ove norme: usp. Branko Smerdel: *Promjena ustava ohrabrila bi one koji ga čitaju kako hoće*, Vjesnik, 15. studenoga 2003., Jadranko Crnić - Branko Smerdel: *Mesec sastav nove vlade ne mora povjeriti pobjedničkoj strani*, Vjesnik, 23. studenoga 2003.

⁵² Usp. Michael Gallagher, Michael Laver, Peter Mair: *Representative Government in Europe*, 3rd ed., McGraw-Hill, New York - London 2001.; Michael Laver and Kenneth A. Shepsle: *Making and Breaking Governments*, Cambridge University Press, New York 1996., str. 15.

pojedinih funkcija. Po tom shvaćanju, institucije krojene po Mesićevoj mjeri ne mogu se primijeniti na Mesićeva nasljednika, kao što institucije krojene po mjeri i narudžbi predsjednika Tuđmana nisu mogle preživjeti njegov odlazak.

Kao jedan od članova Radne skupine, kritiku pozitivnog modela i prijedloge za njegovu izmjenu smatrao sam stručnim izazovom na koji sam bio dužan odgovoriti. Ako realistički pristupimo prosudbi, sustav se pokazao relativno učinkovitim u sprečavanju personalizacije vlasti i prevenciji ekscesa, a posebno u širenju svijesti o potrebi nadzora i ograničavanja svake vlasti. Protivno predlagateljima promjena, držim da bi taj sustav provjera i ravnoteža bilo nužno očuvati i kada ne bi bilo vidljivih i trajno prisutnih tendencija personalizacije i koncentracije vlasti. Hrvatski sabor ne suprotstavlja se takvim tendencijama, niti su zastupnici spremni pružiti odlučan otpor u obrani ustavnog načela diobe vlasti, kako je to načelo formulirano u članku 4. Ustava Republike Hrvatske i kako se to događalo u povijesti europskog parlamentarizma.⁵³

U zaključku ocjene podnesenih prijedloga, najvažnije nam je ponoviti i naglasiti ključno i krucijalno značajno polazno stajalište Radne skupine, koje istovremeno predstavlja jedno od općih mjesta znanosti ustavnog prava: od opisane situacije kohabitacije dviju snažnih i borbenih političara koja bi mogla dovesti do sukoba i blokada odlučivanja, mnogo su opasnije situacije u kojima dominira jedna snažna ličnost koju, bez obzira drži li položaj predsjednika republike ili premijera, nitko ne može nadzirati niti pozivati na odgovornost za poštivanje Ustava i zakona, o čemu uvijek ponovno svjedoče očigledni i bliski nam primjeri iz ne tako daleke hrvatske političke povijesti. Dioba vlasti, sustav provjera i ravnoteža najdjelotvornije je sredstvo izumljeno i stvoreno u nastojanju da se nadzire vlast.⁵⁴

“Čisti parlamentarni sustav” takav nadzor ne omogućuje i zbog toga se baš ta čistoća redovito izbjegava u ustavnom uređivanju demokratskih sustava.⁵⁵

⁵³ Vidjeti npr. Branko Smerdel: *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, u Josip Kregar - Slaven Ravlić - Vlado Puljiz, urednici: *Hrvatska: kako dalje*, Pravni fakultet u Zagrebu i udruga Miko Tripalo, Zagreb 2003, str. 85 - 94. Na nespremnost oporbe za parlamentarnu borbu, čak niti oko tako važnih pitanja kao što je donošenje “kriznog proračuna” upozorava Jasmina Popović: *Što je SDP*, Večernji list, 13. prosinca 2008., kao i Nataša Božić: *SDP bez amandmana i bez ideje*, Novi list, 13. prosinca 2008.

⁵⁴ Usp. primjerice Branko Smerdel: *Kako je moguće kontrolirati vlast*, Branko Smerdel - Smiljko Sokol: *Ustavno pravo*, III. izdanje, Pravni fakultet u Zagrebu 2008., str. 52 - 54.; Randy E. Barnett: *The Structure of Liberty, Justice and the Rule of Law*, Oxford University Press, 1998., str. 257 - 259, 271 - 283.

⁵⁵ Usp. Donald Lutz: *Principles of Constitutional Design*, Oxford University Press 2006., str. 109.

IV. DJELOTVORNOST SUSTAVA KOHABITACIJE

1. Teška kohabitacija Mesić - Račan 2000. - 2003.

Izborom Stjepana Mesića za predsjednika Republike 25. siječnja 2000. godine, odnosno njegovim polaganjem svečane prisega, počeo je djelovati za hrvatski politički sustav povijesno nov i nepoznat sustav sudjelovanja različitih aktera u obavljanju dužnosti nositelja izvršnih funkcija. Mesić se obvezao da neće koristiti sve svoje ustavne ovlasti, sve dok Ustav ne bude izmijenjen u skladu s njegovim izbornim obećanjem, kao i popularnim zahtjevom za smanjivanjem ovlasti predsjednika i uvođenjem parlamentarnog sustava. Usvajanjem ustavnih promjena počeo je i formalno djelovati sustav odnosa između predsjednika Republike i predsjednika Vlade, koji većina autora naziva specifičnim oblikom ustavno regulirane kohabitacije.

Ovo razdoblje obilježeno je dubokim nepovjerenjem, temeljnih aktera u sustavu diobe izvršne vlasti, uzrokovanog na prvom mjestu time što je Stjepan Mesić u siječnju 2000. godine, potpuno neočekivano pobijedio predsjedničkog kandidata koalicije Dražena Budišu. Koliko je bilo to nepovjerenje dobro ilustrira činjenica da je predsjednik Vlade Ivica Račan, zamjerajući članovima Radne skupine angažman "na strani" predsjednika Republike, pozvao slovenskog profesora Cirila Ribičića da procijeni prijedlog sustava ustrojstva vlasti, što je ovaj i učinio, istina - u potpunosti se suglasivši s predloženim modelom predsjedničke radne skupine.⁵⁶

Ključni problem funkcioniranja kohabitacije u uvjetima vladajuće koalicije šest (kasnije pet) stranaka u Hrvatskoj, u prve tri godine djelovanja novog sustava, bili su: prvo, prespora recepcija zahtjeva što ih pred kreatore i provoditelje vladavinskih politika postavlja složeni ustavni sustav diobe vlasti i suodlučivanja temeljnih vladavinskih institucija, uspostavljen ustavnim promjenama iz 2000. godine i drugo, centralizirano ustrojstvo političkih stranaka vladajuće koalicije, naglašena uloga stranačkih vođa i općenito niska razina političke kulture, kojoj je strana ideja o diobi vlasti, što bitno otežava usklađeno djelovanje ustavnih institucija.

Na planu izgradnje institucionaliziranog sustava suodlučivanja između predsjednika Republike i predsjednika Vlade u pitanjima gdje to Ustav zahtijeva, u pojedinim prigodama i uz sudjelovanje predsjednika Sabora, prvih je godina

⁵⁶ Ciril Ribičić: *Ustavopravni položaj i funkcije šefa države u parlamentarnom sustavu*, Zbornik PFZ, 50, 4, str. 571-590.

malo učinjeno. Kompleksni sustav podijeljene vlasti zahtijeva institucionaliziranje različitih oblika prethodnih konzultacija i dogovaranja oko odluka koje imaju biti donesene zajednički. Svrha i cilj ustavno postavljenih ograničenja iz arsenala “provjera i ravnoteža” utemeljenih na diobi vlasti nije izazivanje stalnih sukoba i blokada u odlučivanju, nego onemogućavanje koncentracije vlasti u jednim rukama, pa i pod cijenu odgoda, utemeljenih na razumijevanju cjeline ustavnih načela institucionalnih rješenja.

S obzirom na novost takvog rješenja odnosa predsjednika Republike i premijera, kao i slabo razumijevanje u javnosti, možemo kazati kako su Mesić i Račan, u kasnijim fazama promatranog razdoblja, dosta nastojali na ozbiljenju takvog sustava “kohabitacije”, ali i konstatirati kako to nije dovoljno, prvenstveno zato što su pritom ostali na osobnim kontaktima. Ključno pitanje suradnje rješavano je putem povremenih sastanaka, kadikad i skriveno od javnosti, bez institucionalizirane organizacije zajedničkog rada, informiranja i odlučivanja, putem suradnje stručnih službi, redovitih konzultacija i eventualno osnivanja posebnih stručnih tijela za suradnju koja bi pripremala odluke i alternative.

Na probleme prve kohabitacije utjecale su slabosti koalicijske vlade, uzrokovane prirodom hrvatskih političkih stranaka. Unošenjem u Ustav odredbe stavka 2. i 3. članka 6., po kojem “unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima”, dok “stranke moraju javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine” nije se promijenila narav, organizacija i način djelovanja hrvatskih političkih stranaka. To su visoko centralizirane stranke, većinom bez jasno određenih ideologija i programa, pod strogim nadzorom svojih najužih stranačkih vodstava. U takvim uvjetima stranke se beskrupulozno bore za utjecaj u vlasti i krajnje su nesklone duhu snošljivosti i suradnje potrebnom za uspješnije djelovanje vladajuće koalicije.⁵⁷ Dugogodišnji otpor u Hrvatskome saboru donošenju zakona o političkim strankama, kojim bi se imale provesti navedene ustavne odredbe, kao i razvoj događaja u okviru nekoliko stranaka, gdje su vodstva pod cijenu raskola uspostavljala princip bespogovorne poslušnosti, dobro pokazuje razloge nedjelotvornosti vladajuće koalicije, kao i bitne razloge poteškoća s primjenom načela dobre vladavine u Republici Hrvatskoj.⁵⁸

⁵⁷ Vidjeti npr. Branko Smerdel: *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, u zborniku: J. Kregar - S. Ravlić - V. Puljiz, ur.: *Hrvatska: kako dalje*, Pravni fakultet u Zagrebu i udruga Miko Tripalo, Zagreb 2003.

⁵⁸ Europska komisija je u Bijeloj knjizi, kao polazište za raspravu o daljnjoj izgradnji upravljačkih institucija Europske unije, formulirala i usvojila “načela dobre vladavine”. Kao

Prema mišljenju nekih osoba iz predsjednikova kruga, problem je bila i duboka osobna netrpeljivost Mesića i Račana, kao političara suprotnih političkih orijentacija, taktičkih pristupa i temperamenta.⁵⁹

No valja ukazati na činjenicu kako je u tim uvjetima “teške kohabitacije”, predsjednik Mesić, razborito koristeći svoje ustavne ovlasti, pa i poduzimajući hitne i krajnje odlučne akcije kada je smatrao da je to potrebno, izgradio standard ponašanja predsjednika Republike, koji će se moći ignorirati jedino u slučaju ako bi se ponovnim ustavnim promjenama razorilo sve što je postignuto na planu konsolidacije i institucionalizacije djelovanja sustava ustrojstva vlasti, koji uključuje uzajamne provjere i ravnoteže, kako to propisuje članak 4. Ustava.⁶⁰

Na prvom mjestu je odlučno djelovanje predsjednika Mesića u funkciji vrhovnog zapovjednika Oružanih snaga u rujnu 2000. godine, kada je bez odlaganja umirovio dvanaest ratnih generala Hrvatske vojske koji su se pismom objavljenim javnosti izravno umiješali u politiku, što nije dopušteno pripadnicima oružanih snaga. Važnu je ulogu predsjednik odigrao i prilikom krize koalicije i formiranja druge Račanove vlade u srpnju 2002. godine.

2. Konstruktivna kohabitacija Mesić - Sanader 2003. - 2009.

Nakon promjene vlasti i formiranja Vlade krajem 2003. godine, predsjednik Vlade Ivo Sanader i predsjednik Republike Stjepan Mesić, s punom su sviješću o nužnosti suradnje pristupili građenju uzajamnih odnosa. Konzultacije i neformalni susreti postali su redoviti i brojni su primjeri kada bi oni zajednički nastupili, nakon što su uskladili svoja stajališta i postigli nužne političke kompromise. U svrhu koordinacije redovito se održavaju sjednice Vijeća za nacionalnu sigurnost, koje zajednički sazivaju i odluke supotpisuju predsjednik

opća načela ona mogu korisno poslužiti za procjenu djelovanja nacionalnih sustava upravljanja (governance). Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper, Brussels, 25. srpnja 2001.

⁵⁹ Tako Tomislav Jakić: nav. Ivica Đikić, *Domovinski obrat*, politička biografija Stipe Mesića, V.B.Z., Zagreb 2004., str. 34.

⁶⁰ Šire vidjeti Igor Dekanić: *Demokratizacija Hrvatske, uspjesi i kompleksi hrvatske politike*, Prometej, Zagreb, 2004., osobito str. 282. - 307.; vidjeti i Ivica Đikić: *Domovinski obrat*, nav. rad., 32. - 43.

Republike i predsjednik Vlade i koje je odigralo vrlo značajnu ulogu u nizu kriznih situacija.⁶¹

Na području vođenja vanjske politike također su pronađena rješenja, uključujući i zajedničko sudjelovanje na međunarodnim konferencijama i smjenjivanje na mjestu predsjedavajućeg Vijeća sigurnosti OUN-a u prosincu 2008. godine.

Dakako, svaki oblik suodlučivanja uključuje i mogućnosti sukoba bilo na razini političkih neslaganja ili pak osobnih netrpeljivosti. Neki senzacionalistički usmjereni mediji takva neslaganja spremno predstavljaju kao “ratove institucija” ili “ustavne krize”. Kao da veliki broj utjecajnih ljudi čezne za vremenima prividnoga općeg sklada i mira, pod prividom patrimonijalnoga Tuđmanovog koncepta, po kojem državom, kao i obitelji, ima vladati mudar i dobar vladar o čijim odlukama nema rasprave. Ustvari, napetosti i konflikti dio su političkog procesa u demokracijama, u kojima su međusobni odnosi najviših dužnosnika uređeni putem sustava provjera i ravnoteža.

Važno je da su akteri političkog procesa svjesni ustavnih ograničenja i nužnosti traženja kompromisa. Odugovlačenja i poteškoće u donošenju odluka nužne su u tom procesu suradnje, u kojem ne postoji konstitucionalistički poželjna alternativa. Što ako su odgode dugotrajne i čine se nepodnošljivima, kao kada je Račan odbijao prihvatiti Mesićeva imenovanja čelnika službi sigurnosti ili kad je, pak, Sanader odbijao prihvatiti Mesićev prijedlog za razrješenje čelnika tajne službe? Za konstitucionaliste radi se o normalnom djelovanju sustava provjera, odnosno ovom slučaju doslovno kočnica, kojima se dugoročno uspostavlja ravnoteža. Uostalom, u oba slučaja su nakon odgoda i usklađivanja postignuti kompromisi. Za senzacionalističke novinare radilo se o porazima u “ratu institucija”, za pristaše konstitucionalizma o djelovanju sustava kojim se čuva mirno djelovanje institucija, uz postavljanje prepreka prirodnim težnjama za monopolom pojedinih nositelja vlasti.

Pri tome su, dakako, nužna dva konsensusa ili suglasja: prvi, o opravdanosti i prihvatljivosti “pravila igre” uspostavljenih Ustavom i, drugi, o temeljnim nacionalnim interesima, kao i putovima i načinima artikuliranja tih interesa kroz ustavno predviđene institucije sistema. Riječju, akteri moraju razumjeti kako je održavanje i razvijanje ustavnog okvira u dugoročnom interesu svakog

⁶¹ Čl. 4. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 76/2006.

od njih, kao i u općem interesu.⁶² Mesić i Sanader su, svaki osobno, kao i zajedničkim djelovanjem, pridonijeli uspostavljanju takvih konsenzusa.⁶³ Popisi pod naslovom "Mala antologija sukoba" za pristaše diobe vlasti predstavljaju primjere uspješnog djelovanja sustava u uvjetima kohabitacije nositelja različitih političkih orijentacija, suglasnih o dugoročnim strateškim ciljevima zemlje, kao što su priključivanje europskim integracijama, europeizacija cijelog sustava upravljanja (governance) i razvijanje demokracije i vladavine prava.⁶⁴

Svaka od takvih intervencija, poput angažmana predsjednika Mesića na sprječavanju odlaska postrojbi Hrvatske vojske u rat u Iraku u ožujku 2003. godine, jer "akcija nema mandata Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda" donesena na temelju ustavnih ovlasti bitno je utjecala na korekciju politike Vlade. Svaka od njih nije bila opravdana ni ispravna, no s našeg stajališta to ipak govori u prilog održavanja i razvijanja sustava provjera i ravnoteža.

Ozbiljnim problemom smatramo to što postoji mogućnost da predsjedničku funkciju osvoji političar iz snažne vladajuće frakcije, koja drži i premijersko mjesto, te kontrolira i Vladu i Sabor. No to nije argument u prilog mijenjanja sustava i trajnog davanja prevlasti nositelju jedne od dviju najvažnijih državnih funkcija. Nitko ne može biti nositeljem predsjedničke funkcije više od dvaput, dok za funkciju predsjednika Vlade takvog ograničenja nema. Prvo i najvažnije postignuće svake "mlade demokracije" je mogućnost smjene nositelja vlasti na demokratskim izborima. Ono je krhko kao i sama demokracija i lako ga je izgubiti. Zbog toga treba čuvati i razvijati ustavni sustav provjera i uzajamnog nadzora nositelja najviše vlasti. Najvažnije od svega što se može kazati u prilog pozitivnoj hrvatskoj inačici parlamentarne vlade je što se radi o djelatnom sustavu provjera i ravnoteža koji, sukladno ustavnim odredbama, ograničava nositelje najviših državnih dužnosti, po prvi put⁶⁵ u povijesti demokratske Hrvatske.

⁶² Davor Gjenero: *Je li stvarno na djelu "rat institucija"*, Vjesnik, 10. i 11. svibnja 2008.

⁶³ To je dobro sažeo premijer Sanader duhovitom izjavom: "Predsjednik i ja se gotovo o svemu slažemo, a oko onog o čemu se ne slažemo, ne svađamo se."

⁶⁴ Usp. Ivice Đikić: *Mala antologija sukoba*, Feral Tribune, 9. svibnja 2008.

⁶⁵ Komentirajući prijedlog smanjivanja ovlasti predsjednika Stjepan Mesić je rekao: "Na žalost, moram demantirati gospođu Kasapović. Ne znam koje su njene namjere i što je muči, ali uzmimo da ovako mala većina u parlamentu dobije i Vladu, i parlament i predsjednika i da s tom malom većinom predsjednik države može usmjeravati Hrvatsku. Kojim putem? To bi za Hrvatsku moglo biti katastrofalno. Ili, kad bi predsjednika birao parlament, on bi morao raditi ono što ta mala većina od njega traži i ne bi imao autonomiju. Prema tome, ta mala većina mogla bi Hrvatsku odvesti u Irak ili u neke druge

V. ZAKLJUČAK

Držimo da argumenti u prilog primjene “čistih”, nasuprot “nečistim”⁶⁶ modelima nemaju pravu teoretsku, ali ni praktičnu težinu. Čisti modeli, gledano povijesno kao i komparativno, postoje kao idealni tipovi jedino u radovima teoretičara, bilo da se radi o planerima budućih modela ustrojstva vlasti ili pak o akademskim analitičarima postojećih ili povijesnih modela. Mnogo češće ih se može naći i u pojedinim ekspertskim nacrtima, nego u samim ustavnim tekstovima.⁶⁷ U životu nalazimo isključivo različite inačice sustava ustrojstva vlasti, sa specifičnostima pojedinih ustavnih uređenja, tako da je zaista apsurdno govoriti kako “sve zemlje” na svijetu primjenjuju istovjetni model.⁶⁸

Postavimo li hipotetsko pitanje: “je li “čišći” model onaj koji predlaže Sokol, s neposrednim izborom predsjednika Republike⁶⁹ ili pak onaj koji predlaže

avanture. Predsjednik je zadnji filter u ovom stadiju razvoja hrvatske demokracije koji je itekako potreban. Njegova snaga potječe izravno iz naroda, nije delegiran od bilo koga nego izvlači snagu iz povjerenja kojeg su mu dali hrvatski građani. Zato je čvrsta točka sustava potrebna.” Nacional 14. prosinca 2004.

⁶⁶ Ili čak, kako se u jednom intervjuu kolokvijalno (i posprdno) izrazio profesor Smiljko Sokol, “zmazanim” modelima, usp. Darko Hudelist: *Smiljko Sokol: Ne žele me ni Sanader ni Milanović*, <http://www.globus.com.hr/Clanak.aspx?BrojID=265&ClanakID=7348>, 8. prosinca 2008.

⁶⁷ Tako i Donald Lutz, *op. cit.* 123 - 129. Lutz razrađuje “index diobe vlasti” koji bi imao unijeti empirijsku sigurnost u procjenu pojedinih konkretnih modela, namjesto beskonačnih rasprava o značajkama pojedinih sustava, praćenih kovanjem metafora kao što su četvrtpredsjednički sustav i sl.; V. i Mirjana Kasapović: *Komparativna istraživanja polupredsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja*, Anali hrvatskog politološkog društva 2006., III (2007.), str. 27 - 54.

⁶⁸ Istina, kako navodno tvrdi Puhovski, uz vrlo znakovite izuzetke Sjedinjenih Američkih Država i Francuske koji bi, čak i kada bi ova tvrdnja bila istinita, kao dugotrajni i uspješni sustavi moćnih država zahtijevali posebnu pozornost. Izmjene francuskog Ustava iz 2000. i 2008. godine, kojima je definitivno napušten “čisti model” polupredsjedničkog sustava, predstavljaju jak argument protiv modelskog pristupa. Usp. *French President Nicolas Sarkozy wins constitution battle by single vote*, te “*President Nicolas Sarkozy turning France into monarchy*”, telegraph.co.uk/news/worldnews, 2440177 od 19. srpnja 2008. i 2419857 od 22. srpnja 2008.; Steven Elanger: *Sarkozy Ekes Out Victory on Constitutional Changes*, New York Times, 22. srpnja 2008.

⁶⁹ Primjerice u Francuskoj, Austriji, Finskoj, Portugalu Islandu, Irskoj, Sloveniji itd.

Puhovski, gdje predsjednika Republike bira parlament?⁷⁰, možemo zaključiti kako je odgovor sasvim irelevantan sa stajališta očekivanih učinaka pojedinih institucionalnih sklopova - ili ustavnih reformi. Možda bi pristaše čistih modela čak, u ime teoretske dosljednosti izvedbe primijenjenog modela, mogli preporučiti okretanje primjerima starih europskih monarhija, koje imaju vrlo stabilne, upravo ogleadne parlamentarne sustave?⁷¹ Ili, pak najčišćem obliku parlamentarne supremacije, iskušanom modelu skupštinske vlade?⁷²

Kako smo već mnogo puta upozoravali, potrebno je jednom za svagda prekinuti začarani krug ustavnih promjena vezanih uz smjenu osoba na položajima predsjednika Republike, odnosno predsjednika Vlade.⁷³ Razlozi za naše zalaganje nisu teoretske već praktične naravi, premda smatramo kako oni imaju čvrstu teoretsku kao i empirijsku podlogu.

Na teoretskom planu, kako zaključuje Timothy Frye u svojoj vrlo temeljitoj i na empirijskim podacima zasnovanoj studiji, publiciranoj 2002. godine: "Usprkos snažnim argumentima nekih od najuglednijih znanstvenika na ovom području, rasprava o prednostima parlamentarnih i predsjedničkih režima ostaje otvorena u tranzicijskim zemljama."⁷⁴

Zbog trajne važnosti ovih pitanja, bilo je potrebno ponovno razmotriti iskustva s primjenom različitih sustava ustrojstva vlasti u Republici Hrvatskoj, te predočiti argumente protiv nastavljanja promjena ustavnog modela ustrojstva vlasti. Te argumente možemo sažeti na sljedeći način:

Prvo, potrebna je daljnja konsolidacija (institucionalizacija) sustava ustrojstva vlasti utemeljenog na stabilnim ustavnim rješenjima, gdje iskustva funkcioniranja hrvatskog sustava nakon ustavne reforme iz 2000. i 2001. godine, ukazuju na postupnu stabilizaciju relativno djelotvornog i relativno razboritog sustava odnosa provjera i ravnoteža između predsjednika Republike i predsjednika Vlade.

⁷⁰ Kao u Njemačkoj, Italiji, Češkoj i nizu drugih zemalja.

⁷¹ Velika Britanija, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Danska i dr. Usp. Gallagher..., *op. cit.*, str. 42.

⁷² Sartori izravno i bez dvojbe upozorava: "Moramo paziti da nas put od čistog predsjedničarstva, linijom manjeg otpora ne odvede u čisti parlamentarizam, to jest skupštinsku vladu odnosno nevladu (misgovernment)", *op. cit.*, str. 101.

⁷³ Usp. Silvana Perica: *Puhovski želi promjene Ustava*, Večernji list, 9. ožujka 2008.

⁷⁴ Timothy Frye: *Presidens, Parliaments, Post-Communism*, u Andrew Reynolds (editor): *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press, 2002., str. 81 - 103.

Drugo, potrebno je dalje razvijati, a ne mijenjati, relativno djelotvoran, premda nesavršen, sustav provjera i ravnoteža, gdje konkurencija predsjednika Republike i predsjednika Vlade u pojedinim posebno osjetljivim područjima formuliranja politika i imenovanja dužnosnika u određenoj mjeri nadomješta gotovo potpuno odsustvo parlamentarnog nadzora. To je posebno važno u uvjetima kada predsjednik Vlade, zahvaljujući discipliniranoj i oportunističkoj koalicijskoj parlamentarnoj većini obnaša gotovo potpuno neograničenu vlast, pa ponekad otvoreno preuzima i ulogu zakonodavca.⁷⁵

Treće, potrebno nam je realistično planiranje razvitka ustavnih institucija u skladu s komparativnim iskustvima. Ne samo da "čista" modelska rješenja uopće ne postoje u stvarnosti, već su pokušaji da se ona uvedu obično završavali vrlo loše i zbog toga vodili novim intuitivnim poigravanjima s ustavnim sustavom organizacije vlasti. Djelovanje sustava provjera i ravnoteža nikada u cjelosti ne zavisi od slučajnosti. Određeni tip institucionalnog aranžmana izravno ili neizravno utječe na tip osobe koja je spremna natjecati se, pa time i preuzeti određenu funkciju.⁷⁶

U duhu konstruktivne suradnje od koje smo, kao od temeljne pretpostavke, polazili formulirajući prijedlog Radne skupine, bilo bi najbolje da inicijativu za ključne ustavne promjene dogovore i zajednički obnove predsjednik Republike i predsjednik Vlade. Umjesto toga, u tijeku je rogovski rat između vladajuće koalicije i stranaka oporbe predvođene SDP-om oko nekoliko elemenata gotovo usklađenih prijedloga ustavnih promjena.⁷⁷ Iz oba prijedloga je, na naše

⁷⁵ Kao u slučaju kada je telefonom s godišnjeg odmora najavio donošenje uredbe u cilju izmjena tek usvojenog Zakona o trgovini u mjesecu kolovozu 2008. godine. V. Neven Šantić: Sanja Barić: *Vlada postaje zakonodavac*, Novi list, 19. listopada 2008.

⁷⁶ Evo što o tome kaže anonimni komentator internetskog portala Index.hr: "Mesić nije bio samo referentna točka javnog mnijenja, već i istinski korektiv Vlade - Račanove isto koliko i Sanaderove. Lako je zamisliti da bi Mesić bio jednako politički utjecajan i u čistom parlamentarnom sustavu. Međutim, svodenje predsjednika na fikus, odnosno njegovo biranje u parlamentu od strane vladajuće većine, postavilo bi potpuno nova pravila igre i tako otjeralo snažne političke ličnosti. Na takve izbore sigurno se ne bi prijavili stranački čelnici, utjecajne osobe, ambiciozni političari. Takvu ulogu prihvatili bi samo prirodni fikusi: islužene ili zaboravljene veličine koje ne bi ovisile o raspoloženju građana, već bi dobile čvrste garancije da će biti izabrane". Vijesti.net - Fikus na Pantovčaku najviše odgovara Ivi Sanaderu, Index.hr10:53 • 27. prosinca 2008.

⁷⁷ *Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske* je na temelju čl. 142. st. 1. Ustava Hrvatskom saboru podnijela Vlada i skupina od 52 zastupnika. Usp. Izvješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički

zadovoljstvo, izostalo predlaganje promjena sustava ustrojstva vlasti prikriivenih zahtjevima za “čistoćom” parlamentarnog sustava. To, međutim, ne isključuje mogućnost obnavljanja ovih rasprava nakon predsjedničkih izbora i opravdava naša upozorenja.

Summary

Branko Smerdel **

PARLIAMETARY SYSTEM AND THE STABILITY OF THE CROATIAN CONSTITUTION

Can new changes in the government structure be expected
following the presidential elections?

“Draw to one point, and to one center bring
Beast, man, or angel, servant, lord, or king.
For forms of government let fools contest;
Whate'er is best administer'd is best.”

One of the characteristics of the constitutional development of the Republic of Croatia is the constant reconsideration of the government structure, which is not limited to academic discussions, but is an issue constantly arising every time possible changes of the political party in power are brought up or even changes in the leadership of the largest parties. We consistently oppose such “tailoring of constitutional solutions to fit the need of individuals” as being contrary to the need for stabilizing the Croatian Constitution.

The paper considers the latest proposals for changes in the government structure established following the constitutional amendments introduced at the beginning of this millennium. Based on the arguments of the Working Group of the President of the Republic, and on the latest theoretical concepts and results of empirical research in the comparative science of constitutional law, we believe that we should preserve and develop the existing model and use it for applying checks and balances at the highest level of organization of executive power.

sustav o prijedlogu odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, <http://www.sabor.hr/default.aspx?art=30489&sec=2782&dm=2>, 27. 10. 2009.

** Branko Smerdel, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

This model, however much it may have been attacked because of its “hybrid” character in the past nine years, has in practice proved to be a relatively effective means for regulating relations between the topmost executive bodies. This can be illustrated by relations between one president of the Republic and three prime ministers during four governments, which greatly contributed to the consolidation of relationships between the highest government bodies in the Republic of Croatia.

Because of this, we strongly oppose the proposals for changing this constitutional system for the sake of “cleaning up the model” of parliamentary government. At the same time, we must emphasize that we consider that the proposals for changing the government structure are a scientific challenge and encourage us to continue discussions on these important issues.

Key words: Republic of Croatia, constitutional changes, government structure, parliamentary system, president of the Republic

Zusammenfassung

Branko Smerdel**

DAS PARLAMETARISCHE SYSTEM UND DIE STABILITÄT DER KROATISCHEN VERFASSUNG: Folgen auf die Präsidentschaftswahlen neue Änderungen der Organisation der Staatsgewalt?

“Draw to one point, and to one centre bring
Beast, man, or angel, servant, lord, or king.
For forms of government let fools contest;
Whate'er is best administer'd is best.”
(Alexander Pope, 1733)

Eine der Charakteristiken der verfassungsrechtlichen Entwicklung der Republik Kroatien ist die ständige Hinterfragung des Systems des Aufbaus der Staatsgewalt nicht nur in der akademischen Debatte, sondern in beharrlicher Wiederkehr bei jedem Hinweis

** Dr. Branko Smerdel, Professor an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

auf eine mögliche Veränderung bei der Regierungsbeteiligung politischer Parteien oder gar der Führung der stärksten Parteien. Wir widersetzen uns konsequent einem solchen "Zurechtschneidern der Verfassungsregelungen nach dem Maße Einzelner", weil es der erforderlichen Stabilisierung der kroatischen Verfassung zuwiderläuft. Im Beitrag erörtern wir die neueren Vorschläge zur Änderung des Systems des Aufbaus der Staatsgewalt, das mit den Verfassungsänderungen vom Beginn des Jahrtausends eingeführt worden war. Ausgehend von den Argumenten der Arbeitsgruppe des Präsidenten der Republik sowie neueren theoretischen Konzepten und den Resultaten empirischer Studien in der Verfassungsrechtsvergleichung setzen wir uns für die Bewahrung und Weiterentwicklung des bestehenden Modells als einer Anwendung des Systems der Gegen- und Gleichgewichte auf höchster Ebene der Organisation der vollziehenden Gewalt ein. Dieses Modell hat sich trotz aller Angriffe auf seinen "hybriden" Charakter in den vergangenen neun Jahren in der Praxis, konkret veranschaulicht an den Beziehungen zwischen einem Präsidenten der Republik und drei Premierministern aus insgesamt vier Regierungen, als relativ wirksames Mittel zur Regelung der Beziehungen zwischen den höchsten Vollzugsorganen bewährt, was erheblich zur Konsolidierung der Beziehungen zwischen den höchsten Staatsorganen in der Republik Kroatien beigetragen hat.

Deshalb sind wir entschieden gegen die Vorschläge zur Änderung dieses Verfassungssystems zwecks einer "Bereinigung des Modells" der parlamentarischen Regierung. Zugleich muss betont werden, dass wir die Vorschläge zur Änderung des Aufbaus der Staatsgewalt als eine Herausforderung für die Wissenschaft und den Aufruf zur Fortsetzung der Debatte über wichtige Fragen erachten.

Schlüsselwörter: Republik Kroatien, Verfassungsänderungen, Aufbau der Staatsgewalt, parlamentarisches System, Präsident der Republik