

Komparativna analiza predsjedničkih ovlasti u Sjedinjenim Američkim Državama, Francuskoj i Hrvatskoj

Boch, Lovro

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:561328>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za ustavno pravo

Lovro Boch

**KOMPARATIVNA ANALIZA PREDSEDNIČKIH OVLASTI U SJEDINJENIM
AMERIČKIM DRŽAVAMA, FRANCUSKOJ I HRVATSKOJ**

Diplomski rad

mentor: prof. dr. sc. Đorđe Gardašević

Zagreb, lipanj 2024.

SADRŽAJ

1. UVOD
2. ULOGA PREDSJEDNIKA U ZAKONODAVNOM PROCESU
3. OVLAŠTI PREDSJEDNIKA KOD REFERENDUMA
4. ODGOVORNOST VLADE
5. IZVANREDNE OVLAŠTI PREDSJEDNIKA
6. PRAVO RASPUŠTANJA PARLAMENTA
7. SAMOSTALNE I PODIJELJENE OVLAŠTI
8. OVLAŠTI PREDSJEDNIKA – SUSTAV KOČNICA I RAVNOTEŽA
9. ZAKLJUČAK

LITERATURA

1. UVOD

U ovome radu na poredbenopravni način analiziram ustavne ovlasti Predsjednika Sjedinjenih Američkih Država, Republike Francuske i Republike Hrvatske. U najvećem dijelu kroz odabrana područja dajem pregled ključnih predsjedničkih ovlasti i njihovih obilježja u ustavnoj teoriji i praksi. Temu rada smatram zanimljivom za izložiti budući da se u današnje vrijeme demokratski poređci navedenih država nalaze pred brojnim izazovima vezanima uz sve veću prevlast izvršne grane vlasti u ustrojstvu vlasti, što često upućuje i na potrebu analize ovlasti predsjednika država u (polu)predsjedničkim sustavima. Američki model temelji se na dominantnom položaju predsjednika pa se čitav sustav ustrojstva vlasti u teoriji naziva predsjedničkim, polupredsjednički sustav uspostavljen je De Gaullovom V. Republikom u Francuskoj, a Republika Hrvatska primjer je parlamentarnog sustava do čijeg je uspostavljanja upravo došlo iz potrebe ograničavanja prevlasti predsjednika Republike u prethodnom polupredsjedničkom sustavu koji je bio uspostavljen 1990. godine.

Kao bitan parametar procjene ovlasti državnih poglavara na početku rada iznosim odredbe ustavnih tekstova zajedno s ponekim specifičnostima ustavne prakse koje su vezane uz utjecaj predsjednika na zakonodavne procese. U tom dijelu iznosim predsjedničke mogućnosti predlaganja zakona parlamentima, snažnu ovlast suspenzivnog veta predsjednika SAD-a na zakone Kongresa te pravo podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti zakona kojima neki predsjednici država mogu pokušati kontrolirati rad paralamenata. Pod posebnim poglavljem obrađujem i ovlast raspisivanja referenduma putem koje predsjednici država dobivaju ključnu ovlast kojom zaobilaze zakonodavstvo. S obzirom na to da je odgovornost vlade kao izvršnog tijela vlasti ključna tema demokratskih ustavnih poredaka ističem odgovornost tog tijela u tri sustava općenito, a posebno u francuskom polupredsjedničkom sustavu gdje vlada kao izvršno tijelo u ustavnoj praksi politički odgovara predsjedniku Republike. Budući da je predsjednik države u sve tri komparirane države vrhovni zapovjednik oružanih snaga također pišem i o ovlastima predsjednika u izvanrednim stanjima i njegovoj samostalnosti u donošenju ratnih odluka ponajprije u Sjedinjenim Američkim Državama gdje se razvila ustavna praksa izraženih izvanrednih i ratnih ovlasti predsjednika mimo ustavnih ovlasti Kongresa. U francuskom i hrvatskom sustavu analiziram izvanredne ovlasti predsjednika ovisno na specifični ustavni pristup problematici izvanrednih stanja, a time i (ne)samostalnost predsjednika u izvršavanju tih ovlasti koje su u navedenim sustavima predviđene ustavnim tekstom.

Za važnost nekog predsjednika izuzetno bitnom smatram i predsjedničku ovlast raspuštanja skupštine, koje osobito europski moderni ustavi daju u ruke predsjednicima republika, pa se osvrćem i na učestalost primjene te institucije i njezino značenje u spektru predsjedničkih ovlasti.

Pred kraj rada u svrhu prikaza stvarne snage predsjedničkih ovlasti za svakog predsjednika određujem njihove samostalne ovlasti i one podijeljene za koje im je potreban supotpis, savjet ili suglasnost nekog drugog tijela čime su im ovlasti bitno ograničene. Na taj način ističem u kojim područjima predsjednik u svojem djelovanju nije slobodan samostalno donositi odluke. S obzirom na to da se u cjelini bavim ustavnopravnim pregledom izvršavanja ovlasti šefova država na kraju rada dajem naglasak osobito na temeljni mehanizam razvoja demokratskih ustavnih poredaka putem sustava kočnica i ravnoteža. Kao „izum“ američkih ustavotvoritelja usvojen je i u ostalim ovdje analiziranim ustavnim sustavima, a predstavlja najbolje pronađeno sredstvo za ostvarivanje načela diobe vlasti i ograničavanja nositelja vlasti, najčešće upravo u izvršnoj grani koju vrši predsjednik države. Stoga u tom dijelu navodim primjere na koji način sustav provjera i ravnoteža funkcionira u kompariranim sustavima u vezi s položajem državnog poglavara u njima.

2. ULOGA PREDSJEDNIKA U ZAKONODAVNOM PROCESU

Ustavni tekstovi Sjedinjenih Američkih Država, Francuske i Hrvatske imaju različite postavke u reguliranju ovlasti predsjednika u zakonodavnim procesima koji su rezultat uloge i položaja predsjednika unutar pravno-političkih sustava navedenih država. Dok se u američkom slučaju radi o neprekinutoj tradiciji predsjedničkog sustava na način koji su predvidjeli ustavotvoritelji na Philadelphijskoj konvenciji 1787. godine, Francuska razvoj današnjeg ustavnog teksta temelji na raznim povijesnim nestabilnostima od Francuske revolucije do današnje važećeg De Gaulleovog Ustava V. Republike, a Hrvatska na Ustavu iz 1990. godine koji je svoju ključnu promjenu doživio prelaskom na parlamentarni sustav promjenama Ustava 2000. godine. Stoga svaki ustavni tekst kao i njegova primjena u praksi na svoj specifičan način pristupa instituciji državnog poglavara i njegovom utjecaju na zakonodavne procese putem inicijativa, mogućnosti stavljanja veta, zaobilaženja parlamenta putem donošenja uredbi sa zakonskom snagom ili pak iniciranjem referendumskih prijedloga.

Predsjednik SAD-a prema Ustavu Sjedinjenih Američkih Država nema pravo zakonodavne inicijative niti pravo iniciranja promjene Ustava SAD-a budući da je za to zadužen Kongres odnosno zastupnici u Zastupničkom domu i senatori u Senatu. Slijedom ustavnog teksta, sudjelovanje predsjednika u zakonodavnom procesu moglo bi se promatrati određenjem da „će predsjednik povremeno podnijeti Kongresu izvješće o stanju saveza i preporučiti razmatranje onih mjera koje bude smatrao nužnim i svrhovitim“.¹ R. Podolnjak navodi kako se u praksi radi o predsjednikovom izlaganju o stanju nacije (*State of the Union Address*), koji govor on iznosi na početku godišnjeg zasjedanja Kongresa, a gdje može iznijeti prijedlog plana i programa zakonodavne djelatnosti koji Kongres nije dužan provesti, pa će prihvaćanje njegove agende ovisiti o tome ima li predsjednik podršku javnosti, ima li predsjednikova stranka većinu u oba doma Kongresa, je li predsjednik u svom prvom ili u drugom mandatu.² Dakle da bi bio uspješan u provedbi nacionalnih politika, predsjednik SAD-a mora imati dobru suradnju sa zastupnicima i senatorima u Kongresu, ali i potporu američke javnosti.

Francuski Ustav, kao i Ustav Republike Hrvatske ne predviđaju mogućnost iniciranja prijedloga zakona od strane predsjednika Republike. Međutim, francuski predsjednik, prema članku 89. Ustava, na prijedlog predsjednika Vlade i članova Parlamenta, ima pravo inicirati promjenu Ustava te ako isto učini i podnese ju parlamentu sazvanom u Kongres, Ustav predviđa mogućnost neraspisivanja ustavotvornog referenduma do kojega bi inače moralo doći kada bi nacrt, odnosno prijedlog izmjene Ustava bio prihvaćen u oba doma Parlamenta u istom tekstu nakon što su izmjenu Ustava predložili članovi Parlamenta. Prijedlog članova Parlamenta ili Vlade o promjeni Ustava u tom će slučaju biti odobren samo ako je usvojen tropetinskom većinom glasalih u Nacionalnoj skupštini.³ Na temelju takve ovlasti predsjednika Republike „do 1995. godine samo su dva prijedloga za izmjenu ustava iznijeta na referendum, ali prema čl.11. Ustava (pozitivni referendum o neposrednom izboru predsjednika Republike 28.10.1962. i neuspješni referendum o Senatu i regijama 27.04.1969.)“⁴. Nadalje, Ustav Republike Hrvatske ne predviđa ovlast zakonodavne inicijative predsjedniku Republike, ali mu daje pravo da predloži promjenu Ustava. Nakon prijelaza na parlamentarni sustav dosad nije bilo formalnih prijedloga promjene Ustava od

¹ Ustav Sjedinjenih Američkih Država, čl. II., odjeljak 3.

² Podolnjak, R., Američki predsjednički sustav: Od republikanskog monarha do suvremenog imperijalnog predsjedništva, u: Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti, Zagreb, 2022., str. 99.

³ Ustav Republike Francuske

⁴ Kostadinov, B., Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002), Zagreb, 2004., str. 72.

strane predsjednika Republike. Tek su postojale ideje koje nisu zaživjele kao formalni prijedlozi, poput one predsjednika Republike Ive Josipovića 2014. godine koji je okupio radnu skupinu za izmjenu Ustava jer je smatrao da je „postojeći Ustav postao malo arhaičan. Vrijeme ga je pregazilo, ima u njemu funkcionalnih nejasnoća i određenih tehničkih nedostataka, što nikako nije sporedan problem s obzirom na to da se ustavnom normom postavlja okvir ne samo političkih nego i društvenih odnosa”.⁵

Što se tiče vrlo važnog instituta prijenosa ovlasti zakonodavnog djelovanja sa skupštine na tijelo izvršne vlasti odnosno zakonodavne delegacije, ona je kao parametar procjene utjecaja predsjednika na zakonodavstvo najizraženija u SAD-u. Zakonodavna ovlast tamo je delegirana u pravilu na Predsjednika ili nekog drugog izvršnog dužnosnika. Iako takva mogućnost izrijekom nije predviđena u Ustavu jer je Kongresu prema Ustavu SAD-a izričito dodijeljena sva zakonodavna ovlast, zakonodavna delegacija do koje dolazi i u redovnim i u izvanrednim okolnostima rezultat je činjenice da „Kongres jednostavno ne može obavljati svoj posao bez mogućnosti delegiranja ovlasti u širim općim okvirima budući da je u vrlo razvijenom, kompleksnom i industrijaliziranom društvu takva delegacija logična posljedica velikog broja iznimno tehničkih problema koje u stvarnosti treba rješavati.”⁶ Priručnik *The Constitution* zaključuje kako je „zabrinutost u znanstvenoj literaturi s obzirom na opseg doktrine delegacije odražena u mišljenjima nekih od sudaca Vrhovnog suda. Bez obzira na to, odluke Suda nastavljaju odobravati vrlo široke delegacije, a zabranjuju se samo najšire definirane delegacije bez ikakvih standarda te će praksa vjerojatno ostati ustaljena.”⁷ Dakle, kriteriji dopuštenosti zakonodavne delegacije jesu fleksibilni, ali oni postoje i izneseni su u nekima od najvažnijih predmeta u kojima je američki Vrhovni sud uspostavio standarde dopustivosti delegacije⁸. Kad zakonodavnu delegaciju promatramo u praksi, Predsjednik SAD-a može donositi izvršne uredbe (*executive orders*) kojima ulazi u zakonodavnu materiju i uređuje pitanja umjesto Kongresa.

⁵ Josipović, I., *Sedam Josipovićevih izmjena Ustava*, mrežna stranica Jutarnji list, 2014., dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/sedam-josipovicevih-izmjena-ustava-procitajte-konacni-prijedlog-s-pantovcaka-700087>, 24. svibnja 2024.

⁶ *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation, Centennial Edition*, U.S. Government Publishing Office, Washington, 2017., str. 76.

⁷ *Ibid.*, str. 79.

⁸ Gardašević pritom navodi odluke američkog Vrhovnog suda u predmetima *J. W. Hampton, jr., & Co. v. United States* i predmetu *Yakus v. United States*. Više vidi u: Gardašević, Đ., Dioba vlasti u Ustavu Sjedinjenih Američkih Država, u: *Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti*, Zagreb, 2022, str. 31. – 34.

Graber iznosi: „iako Ustav ne dodjeljuje predsjedniku takvu ovlast, u ustavnoj teoriji i praksi nema nikakvog spora da ona ulazi u njemu dodijeljenu izvršnu vlast i ima zakonsku snagu i pravni učinak dok god ima kao izvor predsjedničke ovlasti iz članka II. Ustava ili izričito ili implicitno delegiranje ovlasti od strane Kongresa Predsjedniku.“⁹ No, kako dalje navodi Podolnjak, zakonodavni proces traži suradnju predsjednika i Kongresa, pa time kongresno zakonodavstvo ima jače pravno utemeljenje od izvršnih uredbi koje može izmijeniti svaki idući novi predsjednik koji svojim uredbama može staviti izvan snage uredbu svoga prethodnika.¹⁰ To je dobro viđeno na početku mandata predsjednika Bidena koji je „u prvih nekoliko dana svojeg predsjedništva donio 25 izvršnih uredbi kojima je stavio izvan snage ranije uredbu koje je donio njegov prethodnik Donald Trump.“¹¹ Dodatno, predsjednik SAD-a može sklapati i izvršne međunarodne ugovore s drugim državama (*executive agreements*) i na taj način izbjeći potrebu odobrenja ugovora od Senata.¹²

Gledajući mogućnosti predsjednika u zakonodavnoj sferi, ovdje ću istaknuti i ovlast predsjednika na zaobilaženje zakonodavca putem referendumu. Ustav SAD-a ne daje ovlast predsjedniku da inicira zakonodavne referendume odnosno da poziva američki narod na izjašnjanje o nekom prijedlogu zakona od strane predsjednika. S druge strane, Ustav Republike Francuske u članku 11. stavku 1. određuje da predsjednik ima ovlast raspisati zakonodavni referendum: „Predsjednik Republike može, na prijedlog Vlade u vrijeme zasjedanja Parlamenta ili na zajednički prijedlog oba doma objavljenog u Službenim novinama, raspisati referendum o prijedlogu zakona koji se tiče ustrojstva javnih vlasti, o izmjenama gospodarske i socijalne politike države i javnih službi koje tu djeluju kojim se potvrđuje sporazum u okviru zajednice ili o prijedlogu zakona kojim se ovlašćuje na ratifikaciju međunarodnog ugovora, koji bi, iako nije suprotan Ustavu, mogao utjecati na djelovanje institucija.“¹³ Predsjednik Republike Hrvatske nema pravo iniciranja zakonskih prijedloga putem referendumu, hrvatski Ustav u članku 87. stavku 2. samo kaže: „Predsjednik

⁹ Graber, A. A., *Executive orders: An introduction, CRS Report for Congress Congressional Research Service, 2021.*

¹⁰ Podolnjak R., op. cit. (bilj. 2.), str. 90.

¹¹ Ibid.

¹² O izvršnim ugovorima koje predsjednik sklapa bez suglasnosti Senata, na temelju prethodne kongresne autorizacije, na temelju ovlasti koje ima iz međunarodnih ugovora koje je Senat potvrdio ili izvršnih ugovora sklopljenih temeljem samostalnih ovlasti iz Ustava vidi u: *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation, Centennial Edition*, U.S. Government Publishing Office, Washington, 2017., str. 548. – 557.

¹³ Ustav Republike Francuske, čl. 11. st. 1.

Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike.“¹⁴ O ovlastima francuskog i hrvatskog predsjednika u vezi s raspisivanjem referenduma više pišem u idućem poglavlju.

Prema tekstu Ustava Sjedinjenih Američkih Država, predsjednik SAD-a ima pravo predsjedničkog veta na zakone Kongresa.¹⁵ Radi se o vetu kojeg Kongres u oba svoja doma može nadglasati, ako se odluka donese dvotrećinskom većinom. Prema članku I. odjeljku 7. Ustava SAD-a svaki prijedlog zakona koji prođe Zastupnički dom i Senat, bit će, prije nego što postane zakon, podnesen predsjedniku Sjedinjenih Država koji ga može odobriti i potpisati, ali ako ga ne odobri, vratit će ga sa svojim primjedbama u kojima obrazlaže zbog čega ga neće potpisati onom domu u kojem su izvorno nastali. Ako se nakon takvog ponovnog razmatranja dvije trećine tog doma slože s usvajanjem prijedloga zakona, on će se, zajedno s primjedbama, poslati drugom domu, koji će ga također ponovno razmotriti, i ako ga odobre dvije trećine tog doma, postat će zakon. Dakle, iz navedenog je vidljivo da predsjednik ima mogućnost upotrijebiti suspenzivni, a ne apsolutni veto. Nadalje, ako predsjednik u roku od deset dana ne vrati Kongresu prijedlog zakona koji mu je podnesen na potpis, takav će prijedlog postati zakon, na isti način kao da ga je on potpisao, osim ako Kongres odgodom svog zasjedanja spriječi predsjednika da mu vrati prijedlog, u kojem slučaju takav prijedlog zakona neće postati zakon.¹⁶ Ustav Republike Francuske po pitanju veta predsjednika navodi da predsjednik Republike može, prije isteka roka od 15 dana od konačnog donošenja zakona u parlamentu unutar kojega predsjednik Republike treba promulgirati zakon, zatražiti od parlamenta da ponovno otvori raspravu o zakonu ili bilo kojem njegovom dijelu. Takvo ponovno otvaranje rasprave ne može se odbiti.¹⁷ No, dok predsjednik ne može odbiti proglašenje zakona, Kostadinov ističe da on može spriječiti usvajanje uredbi u Ministarskom vijeću nepotpisivanjem te se tako neće moći donijeti Vladina uredba na temelju zakonske ovlasti.¹⁸ Iz toga prema prof. Maurice Duvergeru slijedi da predsjednik zapravo raspolaže s pravom veta u

¹⁴ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

¹⁵ Više o ustavnoj osnovi predsjedničkog veta, njegovu preglasavanju, prijetnji vetom, ali i statistici korištenja veta od strane pojedinih predsjednika SAD-a vidi u: Stuessy, M. M., *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief, CRS Report for Congress Congressional Research Service*, 2019.

¹⁶ Ustav Sjedinjenih Američkih Država, čl. I odlj. 7.

¹⁷ Ustav Republike Francuske, čl. 10. st. 2.

¹⁸ Kostadinov B., op. cit. (bilj. 4.), str. 124.

situacijama kada se traži njegov potpis.¹⁹ Ustav Republike Hrvatske ne dodjeljuje predsjedniku Republike ovlast veta na zakone Sabora, a profesor Podolnjak u vezi s tim ističe: „predsjednički veto, kako politički (kada se predsjednik protivi zakonu na temelju neslaganja s njegovim političkim sadržajem), tako i ustavni (kada ga smatra protivnim Ustavu), neće biti lako prihvaćen od Hrvatskog sabora u nekom možebitnom budućem postupku promjene Ustava, jer takav veto predstavlja dodatni oblik nadzora nad radom predstavničkog tijela.“²⁰

Predsjednik SAD-a prema američkom Ustavu nema ovlast podnijeti zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona Vrhovnom sudu. Francuski predsjednik Republike može zakone, prije nego što ih proglasi, uputiti Ustavnom vijeću.²¹ Ustav Republike Hrvatske, pak, određuje: „Ako Predsjednik Republike smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.“²² U ovome slučaju iz ustavnog teksta je očito kako takav postupak za ocjenu ustavnosti zakona predsjednik Republike Hrvatske tek može pokrenuti u trenutku nakon što je obavio svoju dužnost proglašenja zakona. Zahtjev predsjednika za ocjenu ustavnosti zakona u hrvatskoj ustavnoj praksi podnesen je u tri slučaja, a tada se „Ustavni sud čvrsto držao gramatičke interpretacije i odbijao sistemskom (logičkom) interpretacijom primijeniti susjedni članak 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, koji propisuje žurni postupak kada zahtjev za ocjenu ustavnosti podnosi predstavničko tijelo lokalne samouprave.“²³

3. OVLASTI PREDSJEDNIKA KOD REFERENDUMA

Referendum kao glavni oblik neposredne demokracije i neposrednog odlučivanja naroda o izmjeni ustava ili zakona razvijao se u ustavnoj praksi europskih država najčešće kao fakultativno sredstvo za obraćanje narodu na odlučivanje na inicijativu predstavničkih tijela, predsjednika republike ili određenog broja birača. Kako bi nadalje u radu istaknuo procjenu jačine predsjedničkih ovlasti u analiziranim sustavima, usmjerit ću se samo na proučavanje mogućnosti

¹⁹ Ibid., str. 123.

²⁰ Podolnjak, R., Argument u prilog ustavnog veta predsjednika Republike Hrvatske, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, 60 (2012), 6044, str. 13.

²¹ Ustav Republike Francuske, čl. 61. st. 2.

²² Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 89. st. 2.

²³ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske – II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, 2020, str. 141.

predsjednika za raspisivanjem referendumu i svrhom koju želi postići s tom ovlasti ponajviše u francuskom sustavu u kojem predsjednik ima najdominantniju ovlast u sferi referendumu.

Predsjednik SAD-a iako po ovlastima najjači izvršni dužnosnik od kompariranih u ovome radu nema po ustavnom tekstu ni u ustavnoj praksi ovlast raspisivanja referendumu kojima bi zaobilazio Kongres i direktno predlagao američkom narodu neko pitanje o kojemu bi tim putem odlučivali. No, način izbora predsjednika, njegova uloga i položaj prema Ustavu, kao i ovlasti koje crpi kako iz tradicije razvoja američke ustavne prakse u kriznim stanjima tako i iz zakonodavnih delegacija od Kongresa, ne ukazuju na potrebu da predsjednik ima takvu ovlast.

Tvorci francuskoga Ustava takvu su ovlast smatrali potrebnom te je francuski predsjednik ovlašten raspisati referendum prema stavku 1. članka 11. Ustava i to na na prijedlog Vlade u vrijeme zasjedanja Parlamenta ili na zajednički prijedlog oba doma, bez supotpisa predsjednika Vlade. Prema tome predsjednik samostalno odlučuje hoće li raspisati referendum „o prijedlogu zakona koji se tiče ustrojstva javnih vlasti, o izmjenama gospodarske i socijalne politike države i javnih službi koje tu djeluju kojim se potvrđuje sporazum u okviru zajednice ili o prijedlogu zakona kojim se ovlašćuje na ratifikaciju međunarodnog ugovora, koji bi, iako nije suprotan Ustavu, mogao utjecati na djelovanje institucija“²⁴ i time zaobići odlučivanje parlamenta te dati narodu da odlučuje o prijedlozima zakona. Ustav ovim člankom zapravo izričito određuje fakultativni oblik zakonodavnog referendumu. Ako je Vladin prijedlog zakona ili prijedlog zakona zastupnika prihvaćen na referendumu, stavak 7. članka 11. određuje da će predsjednik Republike proglasiti doneseni zakon u roku od 15 dana od objave rezultata glasovanja.²⁵ Iako je ustavna teorija referendumskog odlučivanja jasna oko stajališta da narod putem referendumu neposredno odlučuje o izmjeni ustava ili zakona, francuska ustavna praksa pod vodstvom tvorca V. Republike i francuskog predsjednika De Gaullea razvijala se u smjeru plebiscitarnog odlučivanja.²⁶ Primjenu članka 11. De Gaulle koristi kao plebiscit, putem kojega testira svoje političko povjerenje u narodu odnosno „veže narodno konzultiranje o određenom tekstu s pitanjem povjerenja državnom poglavaru i njegovoj politici“.²⁷ I dok je De Gaulle prvi puta primjenio članak 11. referendumima o njegovim politikama prema Alžiru, referendumom od 28. listopada 1962. godine prihvaćen je

²⁴ Ustav Republike Francuske

²⁵ Ibid.

²⁶ Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 4.), str. 70.

²⁷ Ibid.

njegov prijedlog za neposredan izbor državnog poglavara²⁸ te iako se radilo o ustavotvornom referendumu koji prema tekstu članka 11. ne bi bio moguć, stvoren je ustavni običaj primjene navedenog članka i na prijedloge za promjenu ustava. Kostadinov s time u vezi navodi riječi samog De Gaullea: “Kazati da se članak 11. Ustava ne odnosi na izmjenu Ustava znači zatvoriti oči pred činjenicom da sam ja glavni autor Ustava jer sam ga bio ovlašten sa svojom Vladom načiniti i podnijeti zemlji. Oblikovao sam i predložio njegov tekst da bi članak 11. značio ono što znači, u suprotnom ga ne bih ni oblikovao niti predložio.”²⁹

Za razliku od francuskog polupredsjedničkog sustava, u parlamentarnom sustavu kakav je razvijen u Republici Hrvatskoj centralna ovlast za raspisivanje referenduma dana je Hrvatskome saboru. Sabor može većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika prema članku 87. Ustava raspisati ustavotvorni ili zakonodavni referendum ili referendum o drugom pitanju iz svog djelokruga. Također će raspisati referendum i ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Referendum može raspisati i predsjednik Republike, ali je u toj ovlasti bitno ograničen. Članak 87. stavak 2. kaže: „Predsjednik Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike.” B. Smerdel navodi kako Predsjednik Republike iz navedene odredbe ne može zaobići Sabor i sam raspisati referendum niti to može ostvariti preko inicijative koja je namijenjena postotku od deset posto od ukupnog broja birača koji mogu tražiti raspisivanje.³⁰ Dakle potreban mu je prethodni prijedlog Vlade i kasnija potvrda koju mu daje predsjednik Vlade supotpisom, što znači da je “šef države namjerno strogo ograničen”³¹ i nije slobodan samostalno odlučiti o raspisivanju referenduma. Jedini primjer predsjedničkog raspisivanja referendum je slučaj kada je predsjednik Republike Franjo Tuđman 1991. godine raspisao referendum o državnoj samostalnosti Hrvatske.³²

²⁸ Ibid., str.80.

²⁹ Ibid., str. 4.

³⁰ Smerdel B., op. cit. (bilj. 23.), str. 418.

³¹ Ibid.

³² Odluka o raspisu referenduma, Narodne novine, br. 21/91.

4. ODGOVORNOST VLADE

Politička odgovornost tijela izvršne vlasti jedno je od temeljnih pitanja uređenja svake demokratske političke zajednice i polazišna točka za određivanje vrste ustavno-političkog sustava neke države. Stoga ću u ovom poglavlju nadalje poredbenopravno razmatrati pitanje odgovornosti vlada ne samo u odnosu na državnog poglavara i njegov utjecaj na odgovornost izvršnih dužnosnika, već i općenitu odgovornost tijela izvršne vlasti u sve tri analizirane države prema ustavnim tekstovima.

Budući da su Sjedinjene Američke Države po uređenju predsjednički sustav, predsjedniku SAD-a po Ustavu dodijeljena je izvršna vlast, pa je Vlada de facto i de iure predsjednička. Ustavom SAD-a iz 1787. određen je predsjednički sustav vlade u kojem je izvršna vlast jedinstvena na način da je koncentracija svih izvršnih ovlasti u rukama Predsjednika SAD-a, odnosno kako Podolnjak pronalazi kod teoretičara obilježja američkog sustava, predsjednik je šef države i šef vlade, a njemu su podređeni njegovi članovi kabineta koje sam imenuje i razrješuje.³³ Takve postavke proizlaze iz Ustava gdje stoji da „će predsjednik predložiti i uz savjet i suglasnost Senata, imenovati ministre i sve druge službenike Sjedinjenih Država čija imenovanja nisu Ustavom drugačije predviđena, a koja će biti određena zakonom“.³⁴ Takvo jednostrano ustavno određenje iznijedrilo je, uz paralelnu zakonsku razradu, neprekinutu ustavnu praksu u kojoj predsjedniku pomaže kabinet kojemu je na čelu, a članove kabineta – tajnike (ministre) imenuje predsjednik nakon potvrde Senata. Sam tekst Ustava ne razrađuje pitanje odgovornosti članova kabineta, no kroz ustavnu praksu i neke odluke Vrhovnog suda koje ističe Gardašević, razvidno je da su ministri i ostali niži dužnosnici odgovorni predsjedniku po njegovoj volji i da ih on razrješava bez odobrenja Senata.³⁵ No, Ustav određuje pitanje odgovornosti Predsjednika u članku II., odjeljku 4.: „Predsjednik, potpredsjednik i svi civilni dužnosnici Sjedinjenih Država mogu biti smijenjeni s dužnosti putem optužbe (*impeachment*) za i osude zbog izdaje, podmićivanja ili drugih teških zločina i prekršaja“.³⁶ Postupak podizanja optužbe tzv. impeachment započinje u Zastupničkom domu za što je potrebna obična većina glasova tog doma, dok osudu i smjenu predsjednika s položaja donosi Senat za što

³³ Podolnjak R., op. cit. (bilj. 2.), str. 84. – 85.

³⁴ Ustav Sjedinjenih Američkih Država, čl. II, odlj. 2., toč. 2.

³⁵ Gardašević, Đ., Dioba vlasti u Ustavu Sjedinjenih Američkih Država, u: Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti, Zagreb, 2022, str. 27.

³⁶ Ibid.

je potrebna dvotrećinska većina glasova. Ono što kod ustavne odgovornosti predsjednika SAD-a još valja naglasiti je da za razliku od odgovornosti izvršnih tijela u ostalim kompariranim sustavima „impeachment predsjednika ne proturječi pravilu neovisnosti jer predsjednik može biti smijenjen samo zbog ustavno neprihvatljiva ponašanja, ne zbog nesuglasja oko javnih politika, i pritom, čak i u slučaju osude predsjednika, oporbena stranka ne može doći na vlast“.³⁷

Vlada u Francuskoj je po tekstu Ustava politički odgovorna Parlamentu, no ustavna zbilja V. Republike dokazat će suprotno.³⁸ Odredbe koje određuju položaj Vlade u ustrojstvu javnih vlasti prema francuskom Ustavu možemo naći od članka 20. Ustava: „Vlada određuje i vodi državnu politiku. Ona raspolaže upravom i oružanim snagama. Vlada je odgovorna Parlamentu pod uvjetima i po postupku predviđenom u članku 49. i članku 50.“³⁹ Politička odgovornost Vlade Parlamentu ostvaruje se na inicijativu Vlade i na inicijativu Nacionalne skupštine kako je određeno u članku 49. Ustava, ali Ustav ne sadrži izričitu obvezu predstavljanja Vlade Parlamentu. Kako Kostadinov pronalazi, prof. Georges Burdeau tumači da bi predstavljanje (investitura) Vlade bila utvrđena u Ustavu da su to ustavotvorci htjeli.⁴⁰ Članak 49. glasi: „Predsjednik Vlade, nakon odluke u Ministarskom vijeću, postavlja pred Nacionalnu skupštinu pitanje odgovornosti Vlade u vezi s njezinim programom ili deklaracijom o općoj politici koju provodi.

Nacionalna skupština može pozvati Vladu na odgovornost izglasavanjem nepovjerenja. Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja mora potpisati jedna desetina zastupnika. Glasovanju se pristupa nakon proteka 48 sati od podnošenja prijedloga. Računaju se samo glasovi dani u prilog prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja koji se usvaja većinom glasova svih zastupnika. Osim na način predviđen u sljedećem stavku, nijedan zastupnik u Nacionalnoj skupštini ne može potpisati više od tri prijedloga za izglasavanje nepovjerenja tijekom jednog istog redovnog zasjedanja i ne više od jednog tijekom jednog izvanrednog zasjedanja.

Predsjednik Vlade može, nakon odluke u Ministarskom vijeću, učiniti pitanje glasovanja o prijedlogu zakona o financijama ili zakona o financiranju socijalnog osiguranja pitanjem glasovanja o povjerenju Vladi pred Nacionalnom skupštinom. Tada se tekst takvog prijedloga zakona smatra prihvaćenim ako prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, podnesen u roku od 24

³⁷ Podolnjak R., op. cit. (bilj. 2.), str. 90.

³⁸ Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 4.), str. 112.

³⁹ Ustav Republike Francuske

⁴⁰ Kostadinov, B., op. cit. (bilj.4.), str. 109.

sata, ne bude izglasan većinom glasova svih članova Nacionalne skupštine. Osim toga, predsjednik Vlade može upotrijebiti navedeni postupak za još jedan prijedlog zakona Vlade ili zastupnika po sjednici.

Predsjednik Vlade može zatražiti da Senat prihvati deklaraciju o općoj Vladinoj politici.“

Iz promatranja ustavnog teksta, Kostadinov tako navodi da političku odgovornost Vlade Parlamentu u V. Republici određuju tri načela: „samo Nacionalna skupština može pokrenuti pitanje odgovornosti Vlade, Senat je isključen; pitanje odgovornosti Vlade pred Nacionalnom skupštinom, nakon odluke u Ministarskom vijeću, može postaviti samo predsjednik Vlade, ministri ne mogu; odgovornost Vlade Parlamentu se ozbiljuje postupkom postavljanja prijedloga za izglasavanje nepovjerenja Vlade, a interpelacija je isključena“.⁴¹ U slučaju da Nacionalna skupština prihvati prijedlog za izglasavanje nepovjerenja ili ako odbije prihvatiti program ili deklaraciju o općoj Vladinoj politici članak 50. Ustava izričito određuje da predsjednik Vlade mora predsjedniku Republike podnijeti ostavku Vlade.⁴² No, u samom Ustavu Francuske ne stoji da je Vlada odgovorna predsjedniku Republike. Ustav u članku 8. određuje da predsjednik Republike imenuje predsjednika Vlade i razrješava ga dužnosti kad on podnese ostavku Vlade.⁴³ Za navedeno Kostadinov ističe tumačenje profesora S. Sokola: „formalno, po tekstu Ustava ni predsjednik Vlade, ni pojedini ministri, kao niti Vlada u cjelini nisu politički odgovorni predsjedniku Republike. Međutim, budući da predsjednik Republike predsjedava Ministarskom vijeću i što je još važnije supotpisuje odluke Ministarskog vijeća, predsjednik Vlade i ministri, kako je to pokazala praksa njihovog mijenjanja za vrijeme svih predsjednika V. Republike (De Gaullea, Pompidoua, Giscard D’Estainga i Mitteranda), su mu stvarno politički odgovorni.“⁴⁴ Dakle, kako zaključuje Kostadinov, politička odgovornost Vlade državnom poglavaru u V. Republici ustavni je običaj, nije ustavno regulirana.⁴⁵ Ustav ne određuje rješenje za slučaj da predsjednik Vlade odbije zatraženu ostavku, uz potporu parlamentarne većine⁴⁶, do čega u praksi francuske ustavne zbilje može doći u razdoblju kohabitacije.

⁴¹ Ibid., str.116.

⁴² Ustav Republike Francuske

⁴³ Kostadinov, B., op.cit. (bilj.4.), str. 112.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., str. 115.

⁴⁶ Ibid. Tada bi predsjednik Republike mogao raspustiti Nacionalnu skupštinu ili se odreći svojih ovlasti.

Ustav Republike Hrvatske u članku 108. određuje: „Vlada Republike Hrvatske obavlja izvršnu vlast u skladu s Ustavom i zakonom.“⁴⁷ Prije ustavne analize odgovornosti Vlade istaknut ću odredbe koje se tiču postupka formiranja Vlade poslije izbora zastupnika u Sabor. U tom postupku ključnu ulogu jamca stabilnosti državne vlasti i povjeravanja mandata za sastav Vlade ima upravo predsjednik Republike. Članak 110. Ustava određuje da članove Vlade predlaže mandatar, odnosno osoba kojoj je predsjednik Republike povjerio mandat za sastav Vlade. Mandatar je dužan, odmah po sastavljanju Vlade, a najkasnije u roku od 30 dana od prihvaćanja mandata, predstaviti Vladu i program Vlade Hrvatskom saboru i zatražiti glasovanje o povjerenju. Vlada stupa na dužnost u trenutku kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Akt kojim Vlada stupa na dužnost je rješenje o imenovanju predsjednika Vlade koje donosi predsjednik Republike uz supotpis predsjednika Hrvatskog sabora, a na temelju odluke Hrvatskog sabora o iskazivanju povjerenja Vladi Republike Hrvatske. Rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskog sabora. Nadalje, ukoliko mandatar ne sastavi Vladu u roku od 30 dana od dana prihvaćanja mandata, predsjednik Republike mu može produžiti mandat za najviše još 30 dana. Ako ni u roku od dodatnih 30 dana mandatar ne uspije sastaviti Vladu ili ako predložena Vlada ne dobije povjerenje Hrvatskoga sabora, Predsjednik Republike povjerit će mandat za sastav Vlade drugoj osobi.⁴⁸ Ako Vlada ne bi bila sastavljena u skladu sa navedenim ustavnim odredbama predsjednik Republike će imenovati privremenu nestranačku Vladu i istovremeno raspisati prijevremene izbore za Hrvatski sabor.⁴⁹

Politička odgovornost Vlade proizlazi iz povjerenja zastupnika u Hrvatskom saboru. Dakle, Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru, a za odluke koje Vlada donosi kao kolegijalno tijelo zajednički su odgovorni predsjednik i članovi Vlade, dok su pojedini ministri osobno odgovorni za područje rada svog resora.⁵⁰ Za razliku od polupredsjedničkog sustava u kojem je Vlada po Ustavu bila odgovorna i predsjedniku Republike, izmjenama Ustava 2000. godine Vlada je odgovorna samo Hrvatskom saboru što je osnovno obilježje parlamentarnog sustava. Pitanje odgovornosti Vlade Hrvatskom saboru može se pokrenuti na zahtjev zastupnika u Hrvatskom saboru i na zahtjev predsjednika Vlade. Članak 116. tako određuje: „Na prijedlog najmanje jedne petine zastupnika u

⁴⁷ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

⁴⁸ Ibid., članak 111.

⁴⁹ Ibid., članak 112.

⁵⁰ Ibid., članak 115.

Hrvatskom saboru može se pokrenuti pitanje povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom njezinom članu, ili Vladi u cjelini.

Glasovanje o povjerenju Vladi može zahtijevati i njezin predsjednik.

Ne može se raspravljati i glasovati o povjerenju prije nego protekne sedam dana od dana dostave prijedloga Hrvatskom saboru.

Rasprava i glasovanje o povjerenju mora se provesti najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave prijedloga Hrvatskom saboru.

Odluka o nepovjerenju je donijeta ako je za nju glasovala većina od ukupnog broja zastupnika u Hrvatskom saboru.

Ako Hrvatski sabor odbije prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, zastupnici koji su ga postavili ne mogu ponovno podnijeti isti prijedlog prije isteka roka od šest mjeseci.

Ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku. Ako se u roku od 30 dana ne izglasa povjerenje novom mandataru i članovima koje predlaže za sastav Vlade, predsjednik Hrvatskoga sabora obavijestit će o tome Predsjednika Republike Hrvatske. Nakon primljene obavijesti predsjednika Hrvatskoga sabora Predsjednik Republike će odmah donijeti odluku o raspuštanju Hrvatskoga sabora i istovremeno raspisati izbore za Hrvatski sabor.

Ako se izglasa nepovjerenje pojedinom članu Vlade predsjednik Vlade može umjesto njega predložiti drugoga člana Hrvatskom saboru da mu izglasa povjerenje ili predsjednik Vlade i Vlada mogu podnijeti ostavku.

U svim slučajevima kada predsjednik Vlade ili Vlada podnesu ostavku postupit će se u skladu sa stavkom 7. ovoga članka.”⁵¹ Ono što treba na ovome mjestu istaknuti kao jednu od problematičnih točaka odnosa između Vlade i Hrvatskog sabora je primjena instituta razrješenja ministara u hrvatskoj ustavnoj praksi. Razrješenje ministara nije propisano navedenim člankom 116. niti je propisanom nekim drugim člankom Ustava, a posljednjih godina dolazi do vrlo dvojbenih primjena tog instituta putem samostalnih odluka predsjednika Vlade o razrješenju za koje pojedini

⁵¹ Ibid.

profesori prava smatraju da su protivni ustavom utvrđenoj odgovornosti Vlade (a time i svih njezinih ministara) Hrvatskom saboru. Naime predsjednici Vlade (prvo Milanović, sada i Plenković) u praksi, kako navodi profesor Gardašević, razrješuju ministre dužnosti temeljem članka 110. stavka 1. Ustava, iako temeljem tog članka mandatar može samo predložiti nove članove Vlade te nema pravo nikoga razriješiti.⁵² Na taj način, kako bi se izbjeglo neustavno postupanje premijera koji je zajedno s ministrima odgovoran Hrvatskom saboru, Gardašević tvrdi kako premijer treba otići u Sabor i od Sabora tražiti izbor novog ministra čime bi mandat starom ministru prestao.⁵³ Na ovaj način Ustav bi se primjenjivao na ispravan način čime bi se dokinula dugogodišnja praksa kojom premijeri ignoriraju Hrvatski sabor o čijem povjerenju ovise i koji je u hrvatskom parlamentarnom sustavu nadređen Vladi.

5. IZVANREDNE OVLAŠTI PREDSJEDNIKA

Do korištenja izvanrednih ovlasti izvršnih tijela odnosno predsjednika neke države, dolazi, neovisno o pravu država koje analiziram ovdje, gotovo uvijek u kriznim stanjima poput ratnog stanja kada postoji neka neposredna prijetnja za funkcioniranje države, njezinih građana ili ustavni poredak. Gledajući američki ustavni tekst izvanredne ovlasti nisu jasno izložene i izričito dane u ovlast nekoj od ustavnih institucija, dok ustavni tekstovi Francuske i Hrvatske ipak predviđaju posebne odredbe koje svaka na svoj način uređuju problematiku izvanrednih okolnosti u funkcioniranju državnih vlasti s naglašenom ulogom državnog poglavara. Kako ističe Gardašević, smisao odredbi o izvanrednim stanjima je regulirati izvanrednu raspodjelu ovlasti⁵⁴ između tijela državne vlasti kao i odrediti posebne uvjete za ograničenja temeljnih ljudskih prava i sloboda.⁵⁵ Cilj ustavnih tekstova je i da se izvanredna stanja, što učinkovitije, i uz najmanju mjeru zadiranja

⁵² Gardašević, Đ., *I 68 i 30 smijenjenih ministara je previše*, mrežna stranica N1 info, 2023., dostupno na: <https://n1info.hr/vijesti/i-68-i-30-smijenjenih-ministara-je-previse-postavlja-se-pitanje-je-li-premijer-sposoban-izabrati-kvalitetne-ljude/> (24. svibnja 2024.)

⁵³ Ibid. Više o spornoj praksi smjenjivanja ministara vidi kod: Đulabić, V., *Non sub homine, sed sub lege*, IUS-INFO, 2023., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/non-sub-homine-sed-sub-lege-57576> (24. svibnja 2024.)

⁵⁴ Gardašević i Zlatić navode da se izvanredno dodijeljivanje ovlasti među ustavnim tijelima kreće u smjeru jačanja ovlasti izvršne grane vlasti, koja se tradicionalna shvaća kao ona grana koja je u najboljoj poziciji odgovoriti na konkretne zahtjeve trenutka, a koncentracija ovlasti izvršne grane vidljiva je na tri značajne razine. O tome više vidi u: Gardašević, Đ.; Zlatić, V., *Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima*, Zagreb 2022, str. 217

⁵⁵ Gardašević, Đ., op. cit. (bilj. 35.), str. 34.

u ljudska prava i slobode, okončaju tako da se uklone sve prijetnje i sustav vrati u redovito stanje što prije.⁵⁶

Ustavni tekst SAD-a nema na jasan način istaknute odredbe o dodijeljivanju ovlasti u izvanrednim stanjima između sudova, Kongresa i predsjednika. Iz tog razloga, Ustav je podložan tumačenju i teorijskim pristupima sa „široom ustavnom raspravom o odnosu enumeriranih i inherentnih ovlasti pojedinih institucija”⁵⁷. Ovdje treba istaknuti da je članak II. Ustava najvažniji za ovlasti Predsjednika SAD-a u izvanrednim stanjima. Predsjedniku je dodijeljena cjelokupna izvršna vlast, on je vrhovni zapovjednik vojske i Ratne mornarice Sjedinjenih Država kao i policije država kad je pozvana u službu Sjedinjenih Država.⁵⁸ Obvezan je brinuti o vjernoj provedbi zakona i ima ovlast imenovati sve časnike Sjedinjenih Država.⁵⁹ Iz svih navedenih odredbi neupitno je da predsjednik kao izvršna vlast ima velike ovlasti na području obrane i vođenja rata, no Ustavom su te ovlasti, kako navodi Gardašević, u svrhu diobe vlasti i ostvarenja sustava kočnica i ravnoteža, podijeljene između predsjednika i Kongresa⁶⁰, pa je tako vrlo važno istaknuti i ovlasti Kongresa relevantne za izvanredna stanja sadržane u članku I. odjeljku 8. Kongres ima ovlast: „... Objaviti rat; Podizati i održavati vojsku; Ustanoviti i uzdržavati ratnu mornaricu; Donijeti propise o upravljanju i uređenju kopnenih i pomorskih snaga; Odobriti pozivanje policije radi izvršavanja Zakona Saveza, suzbijanja pobune i odbijanja napada; Omogućiti organiziranje, naoružavanje i discipliniranje policije, te upravljanje onim njezinim dijelom koji se može pozvati u službu Sjedinjenih Država, pri čemu državama pripada imenovanje časnika i ovlaštenje za obuku policije prema stezi koju propisuje Kongres; Donositi sve zakone koji će biti nužni i prikladni za izvršenje gore navedenih ovlasti i svih drugih ovlasti koje su ovim Ustavom dodijeljene Vladi Sjedinjenih Država ili bilo kojem njezinom odjelu ili službeniku.”⁶¹ Navedene su ovlasti kao i njihova ograničenja dodatno detaljnije razrađene zakonodavstvom, a u kontekstu ratnog stanja posebno Zakonom o ratnim ovlastima do čijega donošenja je došlo 1973. godine upravo iz razloga što su američki predsjednici tijekom vremena pokazali sklonosti samostalnih ratnih djelovanja za koje nisu imali potrebnu Kongresnu potporu.⁶² Taj je zakon postavio glavne uvjete koje predsjednik

⁵⁶Ibid.

⁵⁷ Ibid., str. 37.

⁵⁸ Ustav Sjedinjenih Američkih Država, čl. II

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Gardašević, Đ., op. cit. (bilj. 35.), str.15.

⁶¹ Ustav Sjedinjenih Američkih Država, čl. I

⁶² Gardašević, Đ., op. cit. (bilj. 35.), str. 48.

mora ispuniti u slučaju korištenja vojske, a osobito u uvodu „Zakon naglašava kako predsjednik kao vrhovni zapovjednik oružanih snaga ima ustavnu ovlast uvesti vojsku u neprijateljstva, ali uvjetuje da je takvo djelovanje predsjednika dopušteno jedino ako je Kongres u skladu s Ustavom proglasio ratno stanje, ako je u tu svrhu donio poseban zakon ili ako postoji situacija nacionalne nužde nastala kao rezultat napada na Sjedinjene Američke Države, njihovo područje, imovinu ili oružane snage. Svi predsjednici koji su morali primjenjivati zakon u praksi su smatrali da se njime neustavno zadire u predsjedničke ovlasti, a uvijek su pri izvještavanju Kongresa o uporabi oružanih snaga to činili u skladu s odjeljkom o izvješćivanju, ali ne i prema toj odredbi zakona.”⁶³ Iz navedenog proizlazi da je Kongres Zakonom pokušao uspostaviti ravnotežu u domenu ratnih ovlasti, a koje ovlasti su predsjednici tumačili prema svojoj izvornoj ustavnoj ovlasti vrhovnog zapovjednika kroz presedane godinama ranije. Također, kako navodi Podolnjak takve ovlasti su predsjednici samostalno vršili bez previše brige o ograničenjima sudbene vlasti.⁶⁴

Nasuprot američkom pristupu, francuski Ustav V. Republike kao i većina modernih europskih ustava izričito je za slučaj izvanrednih okolnosti uredio mjere dodjele ovlasti i način funkcioniranja državnih vlasti. Osim izvanrednih ovlasti koje dodjeljuje Predsjedniku u izvanrednom stanju kada su “teško i neposredno ugrožene institucije Republike, neovisnost nacije, cjelovitost njezina teritorija ili ispunjavanje njezinih međunarodnih obveza, a redovno djelovanje ustavnih vlasti prekinuto”⁶⁵, Ustav poznaje i institute opsadnog stanja koje proglašava Ministarsko vijeće. Uz navedene, francuski pravni sustav općenito poznaje i stanje nužde i izuzetnih okolnosti, „no ti sustavi nikako ne dovode do oduzimanja ovlasti Parlamenta”⁶⁶, do kojih oduzimanja dolazi po članku 16. Ustava koji regulira izvanredne ovlasti predsjednika Republike. Instituti opsadnog stanja i stanja nužde razrađeni su zakonima i domena su upravnog prava⁶⁷, pa ih ovdje navodim samo radi prikaza različitosti instituta u stanjima izvanrednih prilika u državi. Za analizu ustavnog teksta tako je najvažniji članak 16. Ustava. Predsjednik Republike kao jamac stabilnosti državne vlasti temeljem navedenog članka ima samostalnu ovlast poduzimati mjere za izvanredno stanje.

⁶³ Ibid., str.50.

⁶⁴ O tome više vidi u: Podolnjak, R., Predsjednik kao vrhovni zapovjednik i šef diplomacije u: Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti, Zagreb, 2022, str. 97.

⁶⁵ Ustav Republike Francuske, čl. 16. st. 1.

⁶⁶ Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 4.), str. 150.

⁶⁷ Ibid., str.151.

Članak 16. Ustava glasi:

„Kada su teško i neposredno ugrožene institucije Republike, neovisnost nacije, cjelovitost njezina teritorija ili ispunjavanje njezinih međunarodnih obveza, a redovno djelovanje ustavnih vlasti prekinuto, predsjednik Republike će, nakon službenog savjetovanja s predsjednikom Vlade, predsjednicima domova parlamenta te Ustavnim vijećem, poduzeti mjere koje zahtijevaju ove okolnosti.

Predsjednik će se obratiti naciji i obavijestiti je o takvim mjerama.

Mjere će biti osmišljene tako da se ustavnim javnim vlastima u najkraćem roku omogućiti obavljanje njihovih dužnosti. U vezi s takvim mjerama potrebno je izvijestiti Ustavno vijeće.

Parlament se sastaje na zasjedanje bez posebnog saziva.

Nacionalna skupština ne može se raspustiti tijekom obavljanja takvih izvanrednih ovlasti.

Nakon 30 dana od primjene takvih izvanrednih ovlasti, predmet može uputiti Ustavnom vijeću predsjednik Nacionalne skupštine, predsjednik Senata, 60 zastupnika Nacionalne skupštine ili 60 senatora, kako bi se odlučilo vrijede li i dalje uvjeti iz stavka 1. Vijeće će svoju odluku objaviti što je prije moguće. Ono mora provesti takvo ispitivanje i donijeti svoju odluku na isti način nakon 60 dana od primjene izvanrednih ovlasti ili u bilo kojem trenutku nakon toga.“⁶⁸

Kako navodi Kostadinov, ustavni uvjeti primjene članka 16. se dijele na one koji su nužni kako bi uopće došlo do njegove primjene, a ostali uvjeti su formalni.⁶⁹ Prvi je uvjet „opstojnost teške i neposredne ugroženosti institucija Republike, nezavisnosti nacije i cjelovitosti državnog teritorija ili ispunjenja međunarodnih obveza, i drugi; prekid redovnog djelovanja javnih vlasti. Formalni uvjeti su: službeno savjetovanje predsjednika Republike s predsjednikom vlade, predsjednicima domova i s Ustavnim vijećem, te predsjednička poruka naciji.“⁷⁰ Predsjednik Republike tim formalnim uvjetima nije vezan, on odluku o poduzimanju mjera donosi samostalno bez supotpisa vlade, pa tako zapravo nema zapreka za predsjednika da nakon savjetovanja sa ostalim gore navedenim tijelima vlasti sam odluči o mjerama koje će poduzeti kako bi se ustavnim javnim

⁶⁸ Ustav Republike Francuske

⁶⁹ Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 4.), str. 153.

⁷⁰ Ibid.

vlastima u najkraćem roku omogućilo obavljanje njihove zadaće.⁷¹ Prema Kostadinov, mjere koje predsjednik određuje se mogu odnositi na zakonodavno područje (djelokrug parlamenta) i na uredbodavno područje (djelokrug vlade), no njima se ne može trajno izmijeniti Ustav.⁷² Gledajući dalje ustavni tekst, stavak 4. i 5. određuju da se Parlament sastaje na zasjedanje u vrijeme primjene izvanrednog članka 16. bez posebnog saziva te da se Nacionalna skupština ne može raspustiti za vrijeme trajanja izvanrednog stanja. Tim je odredbama Parlament zadržao nadzornu ulogu nad koncentracijom ovlasti Predsjednika, međutim zbog nedovoljne ustavne razrade njegove uloge u izvanrednom stanju u teoriji i političkoj praksi pojavila su se razna pitanja domašaja njegovih zakonodavnih mogućnosti i odlučivanja o prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja vladi ovisno o tome je li se parlament već nalazio u redovnom zasjedanju ili je izvanredno zasjedao zbog primjene članka 16.⁷³ Dakle ovlasti parlamenta su člankom 16. neodređene, pa stoga i podložene tumačenju i jačini autoriteta državnog poglavara koji odlučuje o mjerama kojima se mora u najkraćem roku omogućiti ustavnim javnim vlastima obavljanje njihovih poslova. Tako je određeno da je De Gaulleovo tumačenje navedenog članka lišilo parlament nadzorne funkcije, pretvorilo ga u savjetodavno tijelo koje u izvanrednom zasjedanju u povodu primjene izvanrednih ovlasti predsjednika ne može vršiti zakonodavnu funkciju niti odlučivati o odgovornosti vlade.⁷⁴ Pa slijedom toga „budući da je predsjednik Republike 31. kolovoza 1961. iznio da izvanredno zasjedanje Parlamenta ne može imati za posljedicu zakonodavstvo, predsjednik Nacionalne skupštine zaključuje da se u njoj ne može pokrenuti pitanje odgovornosti vlade na izvanrednom zasjedanju.“⁷⁵, no s druge strane za vrijeme redovnog zasjedanja Nacionalne skupštine prijedlog za izglasavanje nepovjerenja vladi u Nacionalnoj skupštini može se pokrenuti. Dakle u izvanrednom zasjedanju prema De Gaulleovom tumačenju parlament nema zakonodavnu funkciju, nego samo može raspravljati o izvanrednoj situaciji, a predsjednik donosi uredbu sa zakonskom snagom.⁷⁶ Za kraj analize članka 16. važno je navesti i stavak 6. koji je uveden izmjenama francuskog Ustava 2008. godine. Do revizije Ustava iz 2008. nije postojalo sredstvo utjecaja na izvanredne ovlasti predsjednika. Tom je revizijom sa stavkom 6. primjena izvanrednih mjera predsjednika Republike stavljena pod vremensku kontrolu i konkretnu mogućnost nadzora. Tako

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid., str.163.

⁷³ Ibid., str. 156.

⁷⁴ Ibid., str.157.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid., str. 188.

je određeno da predsjednik Nacionalne skupštine, kao i predsjednik Senata, ali i 60 zastupnika svakog od oba doma Parlamenta, mogu nakon 30 dana od primjene izvanrednih ovlasti tražiti od Ustavnog vijeća da odluči može li predsjednik Republike i dalje provoditi mjere za izvanredno stanje. Pored te mogućnosti, uvedena je obveza Ustavnom vijeću koje mora provesti ispitivanje predsjedničkih mjera i donijeti svoju odluku nakon 60 dana od primjene izvanrednih ovlasti predsjednika. Iako je članak 16. do sada primjenjen svega jednom i to odmah pod prvim predsjednikom V. Republike De Gaulleom 1961. godine za vrijeme krize u Alžiru⁷⁷, revizijom Ustava 2008. godine navedeni članak je zadržan, ali je stavkom 6. napokon vremenski ograničena golema koncentracija ovlasti u rukama predsjednika Republike. Ustavni tekst nadalje u članku 36. spominje opsadno stanje i kaže da se „opsadno stanje proglašava u Ministarskom vijeću, a njegovo produženje nakon roka od 12 dana može odobriti isključivo Parlament.“⁷⁸ Kako Kostadinov definira, opsadno stanje je stanje rata kada civilne vlasti prenose svoje ovlasti na vojne vlasti u domeni održavanja javnog poretka, dok kod stanja nužde nema prijenosa ovlasti na vojne vlasti već dolazi do povećanja ovlasti civilnih vlasti u svrhu održavanja javnog reda.⁷⁹ Članci koje sam naveo čine okosnicu francuskog ustavnog sustava u izvanrednim stanjima i izvanrednih ovlasti predsjednika Republike, pa bih se ovdje u analizi zaustavio.

Slijedom komparativnog pristupa, dalje prelazim na analizu ustavnog uređenja ovlasti institucije Predsjednika Republike u izvanrednim prilikama u hrvatskom ustavnom uređenju. Kako bih mogao odrediti što su to izvanredne ovlasti predsjednika, odnosno kad će se aktivirati odredbe članka 101. Ustava, prvo je potrebno odrediti koje su situacije definirane kao neredovite za ustavni poredak u Hrvatskoj. Izvanredno stanje odredbama Ustava Republike Hrvatske nigdje nije izričito navedeno, no članak 17. Ustava navodi da se “pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu ograničiti i to u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda”.⁸⁰ Odluku o ograničenju ljudskih prava i sloboda u navedenim situacijama donosi Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati odluku donosi predsjednik Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika

⁷⁷ Ibid., str.163.

⁷⁸ Ustav Republike Francuske

⁷⁹ Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 4.), str.151.

⁸⁰ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Vlade.⁸¹ Dakle, u situacijama nužde Hrvatski sabor mora donijeti odluke kvalificiranom većinom budući da se radi o mjerama kojima se u demokratskoj državi koja je utemeljena na vladavini prava donosi odluka kojom se ograničavaju prava i slobode zajamčene Ustavom. Pritom stavkom 2. i 3. članka 17. određeni su i kriteriji kojih se mora pridržavati Sabor odnosno Predsjednik prilikom donošenja odluka o ograničenjima prava:

„Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.

Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi ovoga Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi.”⁸² Budući da su navedeni kriteriji osnovna načela po kojima je dizajniran hrvatski ustavni poredak primjereno je da se ni u situacijama najveće nužde ne smiju prekršiti, a s tim u vezi Gardašević ističe: „članak 17. Ustava se ovdje javlja upravo kao dodatno sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, a dvotrećinski zahtjev kao brana od toga da obična saborska većina u kontekstu krize, kada je opravdana ljudska bojazan veća, sama odlučuje o mjerama koje imaju pojačano restriktivan učinak na slobodu ljudi.”⁸³ Nadalje, s obzirom na to da se u izvanrednim okolnostima radi o hitnim mjerama koje traže brzu reakciju tijela državne vlasti kako bi se država spasila od neke ugroze, određeno je da se kada Sabor ne zasjeda odluke mogu donositi i bez primjene članka 17. i formalne odluke Sabora o ograničenju ljudskih prava, u kojem slučaju će svoje izvanredne ovlasti putem uredbi sa zakonskom snagom vršiti predsjednik Republike.⁸⁴ Gardašević pritom navodi: „U pogledu nadležnosti za poduzimanje izvanrednih mjera ograničenja Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda, nužno je uočiti da stavak 1. članka 17. Ustava o tome sadrži zapravo dvije norme. Prva norma sasvim jasno upućuje da su odluke o takvim ograničenjima, a koje već nisu propisane ranijim zakonima, u primarnoj nadležnosti Hrvatskog sabora. Štoviše ta je nadležnost Sabora i isključiva, sve dok se Sabor može i faktički sastati. Tek

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Gardašević, Đ., Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske, u: Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Zagreb, 2021, str. 269.

⁸⁴ Smerdel, B., op.cit. (bilj. 23.), str. 332.

u suprotnom nadležnost prelazi na predsjednika Republike koji ograničenja može propisivati putem svojih uredaba (članak 101. Ustava RH), ali ni tada ne sam već samo na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade.”⁸⁵ Predsjednik Republike može donositi uredbе sa zakonskom snagom temeljem članka 101. u situacijama “ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države te kad su tijela državne vlasti onemogućena u redovitom obavljanju svoje ustavne dužnosti”⁸⁶, a uvijek ih je dužan podnijeti Hrvatskom saboru na potvrdu čim se Sabor bude mogao sastati. Osnovna razlika kod navedenih situacija je što za vrijeme trajanja ratnog stanja predsjednik uredbе donosi u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskog sabora, on u to vrijeme može djelovati i samostalno, ali samo kad Sabor nije u zasjedanju, a prijedlog Vlade i supotpis predsjednika Vlade potreban je za predsjedničke uredbе sa zakonskom snagom u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države ili kad su tijela državne vlasti u nemogućnosti obavljati svoje ustavne zadaće. Dakle iz navedenih ustavnih odredbi predsjednik Republike pretežno nije samostalan u izvršavanju svojih ovlasti u izvanrednim stanjima, kao što je to bio slučaj kod francuskog predsjednika. U praksi je jedini slučaj donošenja predsjedničkih uredbi iz nužde primjenjen još po tekstu Ustava iz 1990. godine tijekom Domovinskog rata 1991. – 1995. Prema tadašnjem članku 101. predsjednik Tuđman je imao šira ovlaštenja za donošenje uredbi sa zakonskom snagom, no takve su uredbе “zbog nejasnoća u tumačenju stanja nužde, tijekom Domovinskog rata, bile na snazi sve do mirne reintegracije 1998., bilo ih je ukupno 15, nigdje nisu bile objavljene, a postupno su ukidane od 1996. godine.”⁸⁷

6. PRAVO RASPUŠTANJA PARLAMENTA

Ovlast raspuštanja legislativnog tijela u demokratskim državama moćno je oružje kojim predsjednici nekih od država raspoložu samostalno ili ta njihova ovlast ovisi o supotpisu drugog tijela izvršne vlasti. Riječ je o bitnom parametru procjene predsjedničkih ovlasti jer ukoliko je ona povjerena državnom poglavaru kao samostalna, nastaje neravnoteža u sustavu ustrojstva vlasti, nema parlamentarne kontrole nad jednim od dionika izvršne vlasti i ne mogu se donositi zakoni

⁸⁵ Gardašević, Đ., op. cit. (bilj. 83.), str. 268.

⁸⁶ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

⁸⁷ Smerdel, B., op. cit. (bilj. 23.), str. 332.

dok se ne izabere novi parlament. No dok kod, u ovome radu analiziranog američkog predsjedničkog sustava predsjednik nema pravo raspuštanja skupštine, u francuskom i hrvatskom sustavu mogućnost korištenja ovlasti raspuštanja pripada predsjednicima razmjerno njihovoj ustavnoj težini i ustavnim željama razvoja sustava vlasti.

U američkom predsjedničkom sustavu kako ističe Bagehot, koji u svom radu o engleskom Ustavu radi osvrt na američki Ustav u usporedbi s engleskim, „Kongres je izabran za jedno fiksno razdoblje, predsjednik također i pritom nesmjenniv te su sva uređenja za utvrđeno razdoblje. Ne postoji elastičan element, sve je čvrsto, određeno, datirano. Što god da se dogodi, ne možeš ništa ubrzati i ništa usporiti.”⁸⁸ Slijedom toga opisa dobro je određen predsjednički sustav, budući da predsjednik obnaša svoju dužnost odvojeno od zakonodavnog tijela, pa ga tako ono u pravilu ne može smijeniti, a predsjednik nema ovlasti raspustiti parlament. Centralna moć sustava nije u parlamentu kako bi to bilo u parlamentarnom sustavu, ona je podijeljena između tijela vlasti čiji su mandati fiksni i do smjene odnosno raspuštanja u pravilu ne dolazi prije nego što im protekne mandat za koji su dobili povjerenje na izborima.

Hrvatski sabor, kako i priliči državi parlamentarnog sustava ima centralni položaj i glavnu moć u ustrojstvu vlasti budući da po Ustavu RH nakon izbora za Hrvatski sabor, a na temelju raspodjele zastupničkih mjesta, predsjednik Republike povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja uživa potporu većine svih zastupnika. Dakle Vlada proizlazi iz volje Sabora tj. njezin politički život u potpunosti ovisi o volji većine svih saborskih zastupnika. Slijedom navedenog, Ustav RH u članku 78. daje ovlast većini svih zastupnika odlučiti o raspuštanju Hrvatskog sabora radi raspisivanja prijevremenih izbora. Dakle volja većine svih zastupnika za raspuštanje sabora je potrebna kako bi prije isteka mandata sabora došlo do novih izbora. Također stavak 2. navedenog članka daje ovlasti za raspuštanje Hrvatskog sabora i predsjedniku Republike sukladno članku 104. koji glasi:

„Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, može raspustiti Hrvatski sabor ako, na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje, Hrvatski sabor Vladi izglasa nepovjerenje ili u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun.

⁸⁸ Bagehot, W., *The English Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1952., str. 22.

Predsjednik Republike Hrvatske ne može na prijedlog Vlade raspustiti Hrvatski sabor dok traje postupak za utvrđivanje njegove odgovornosti za povredu Ustava.”

Predsjednik Republike Hrvatske slijedom ovoga članka nema samostalnu ovlast raspuštanja Sabora budući da mu je za raspuštanje Sabora, u okolnostima neizglasavanja povjerenja Vladi na zahtjev Vlade ili kada Sabor ne usvoji državni proračun u roku 120 dana od kada mu je predložen, potreban supotpis premijera. Predsjednik ima samostalnu ovlast raspuštanja samo u slučaju stavka 7. članka 116. Ustava kada nakon što predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini bude izglasano nepovjerenje i ona podnese ostavku, u daljnjem roku od 30 dana novi mandatar za svoju Vladu iz postojećeg sastava Sabora ne dobije povjerenje istog. U tom slučaju predsjednik Hrvatskog sabora obavijestit će o tome Predsjednika Republike koji će odmah donijeti odluku o raspuštanju Hrvatskog sabora i istovremeno raspisati izbore za Hrvatski sabor. No, do takvog raspuštanja dolazi tek ako novi mandatar ne uspije dobiti vladajuću većinu ili ako Sabor odbije njegov prijedlog sastava Vlade. Kako navodi Smerdel, sustav koji predviđa mogućnost formiranja nove vlade iz postojećeg sastava Sabora pokazao se uspješnim u Hrvatskoj u svim dosadašnjim raspadima vladajuće većine (2003., 2009. i 2016. godine), a zapravo se radi o sustavu konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja odnosno racionaliziranog parlamentarizma.⁸⁹

Dok američki predsjednik nema pravo raspuštanja Kongresa, a hrvatski ga može samostalno konzumirati samo u precizno određenim situacijama, raspuštanje skupštine u francuskoj V. Republici samostalna je predsjednička ovlast „oslobođena svih kočnica i stavljena u ruke državnog poglavara te je glavna inovacija u odnosu na dotadašnje francuske ustavne sustave.”⁹⁰ Članak 12. Ustava ovlašćuje predsjednika na raspuštanje Nacionalne skupštine nakon savjetovanja s predsjednikom Vlade i predsjednicima oba doma parlamenta. Kako navodi Kostadinov, logika Ustava V. Republike daje predsjedniku tu ovlast samostalno te mu za nju ne treba supotpis predsjednika Vlade⁹¹, a to je u skladu s degolističkim tumačenjem duha Ustava po kojem je predsjednik vrhovna institucija. On mora brinuti o djelotvornosti državne vlasti koja ne može biti prepuštena nestabilnom stranačkom skupštinskom životu zbog kojeg je u prijašnjim republikama sustav bio izložen neprestanim nestabilnostima. Članak 12. u stavku 4. predviđa ograničenje na način da predsjednik ne smije raspustiti skupštinu dva puta u jednoj godini, a također članak 16. u

⁸⁹ Smerdel B., op. cit. (bilj. 23.), str. 454.

⁹⁰ Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 4.), str. 143.

⁹¹ Ibid., str.141.

stavku 5. ne dopušta raspuštanje skupštine za vrijeme primjene izvanrednih ovlasti predsjednika Republike koje su određene tim člankom. Budući da je skupština i u francuskom ustavnom sustavu izvor odlučivanja o političkoj odgovornosti Vlade, raspuštanje skupštine je, kako Kostadinov ističe tumačenje M. Debréa: „instrument stabilnosti Vlade, nagrada uspješnoj, a sankcija nesposobnoj Vladi koje jamči kratak dijalog između državnog poglavara i naroda koji može razriješiti sukob”⁹². Način primjene u ustavnoj praksi je pokazao da ima i više razloga za raspuštanje.⁹³

7. SAMOSTALNE I PODIJELJENE OVLAŠTI PREDSJEDNIKA

Sve dosad u radu navedene ovlasti koje se ostvaruju po posebnim područjima mogu se podijeliti u osnovnu skupinu ovisno o tome je li predsjednik samostalan donositi ih ili mu je za neke od ovlasti potrebna suglasnost nekog drugog tijela poput vlade ili parlamenta. Budući da se ovim radom teži dati širi pregled predsjedničkih ovlasti ključno je stoga grupirati ovlasti koje predsjednik zapravo ima na način da je slobodan odlučiti hoće li ih vršiti, od ovlasti koje dijeli s drugim tijelima te ih na taj način de facto i nema. Dakle, jedan od najrelevantnijih elemenata procjene predsjedničkih ovlasti općenito je neovisnost predsjednika u provođenju njegovih ovlasti.

Prema Ustavu SAD-a, „izvršna vlast bit će dodijeljena predsjedniku Sjedinjenih Američkih Država”.⁹⁴ Njegove samostalne (ekskluzivne) ovlasti po Ustavu ogledaju se u tome da „će predsjednik biti vrhovni zapovjednik vojske i ratne mornarice Sjedinjenih Država kao i milicije pojedinih država, kad je ona pozvana u službu Sjedinjenih Država; on može zatražiti mišljenje, u pisanom obliku, od glavnog službenika u svakom od izvršnih odjela, o bilo kojem predmetu koji se odnosi na dužnosti njihovih službi te će imati ovlast dodijeljivati pomilovanja i oprost za kaznena djela protiv Sjedinjenih Država, osim u slučajevima opoziva”⁹⁵. Samostalna ovlast predsjednika odnosi se i na ovlast popunjavanja svih slobodnih mjesta koja mogu uslijediti dok Senat ne zasjeda, dodijeljujući povjerbe koje će isteći krajem njegove iduće sjednice.⁹⁶ Također,

⁹² Ibid., str.142.

⁹³ Kostadinov navodi raspuštanje kao sankciju, raspuštanje-arbitražu i preventivno raspuštanje. O razlozima zbog kojih je došlo do raspuštanja u praksi V. Republike vidi više u: Kostadinov, B., *Suvremeni francuski parlamentarizam*, str. 143. – 147.

⁹⁴ Ustav Sjedinjenih Američkih Država, čl. II odlj. 1.

⁹⁵ Ibid., čl. II odlj. 2.

⁹⁶ Ibid.

on može, u izvanrednim prilikama, sazvati oba doma, ili bilo koji od njih, a u slučaju njihova neslaganja s obzirom na vrijeme odgode zasjedanja, on može odgoditi njihovo zasjedanje za vrijeme koje smatra prikladnim.⁹⁷

Ovlasti predsjednika SAD-a podijeljene su kada mu je za obavljanje pojedinih ovlasti potreban savjet i suglasnost Senata (*Advice and Consent of the Senate*). S obzirom na navedeno Ustav određuje: „On će imati ovlast, uz savjet i suglasnost Senata, sklapati ugovore, pod uvjetom da se dvije trećine prisutnih senatora s tim slažu; predložiti će i uz savjet i suglasnost Senata imenovati veleposlanike, druge diplomatske službenike i konzule, suce Vrhovnog suda i sve druge službenike Sjedinjenih Država, čija imenovanja nisu ovdje drugačije predviđena, a koja se utvrđuju zakonom“.⁹⁸

Ustav Republike Francuske u članku 19. određuje samostalne predsjedničke ovlasti: „imenovanje predsjednika Vlade i na njegov prijedlog ostalih članova Vlade (čl.8.), mogućnost raspisivanja referenduma o prijedlogu zakona koji se tiče ustrojstva javnih vlasti, o izmjenama gospodarske i socijalne politike države i javnih službi kojim se potvrđuje sporazum u okviru zajednice ili o prijedlogu zakona kojim se ovlašćuje na ratifikaciju međunarodnog ugovora, koji bi, iako nije suprotan Ustavu, mogao utjecati na djelovanje institucija (čl.11.), raspuštanje Nacionalne skupštine (čl.12.), uporaba izvanrednih ovlasti kad su teško i neposredno ugrožene institucije Republike, nezavisnost nacije, cjelovitost državnog teritorija ili ispunjenje međunarodnih obveza, a redovno djelovanje ustavnih javnih vlasti prekinuto (čl.16.), predsjednička poruka domovima parlamenta (čl.18.), podnošenje međunarodnih obveza Ustavnom vijeću prije ratifikacije (čl.54.), imenovanje predsjednika Ustavnog vijeća, odnosno tri člana vijeća (čl.56.), podnošenje zakona prije proglašenja Ustavnom vijeću koje odlučuje o njihovoj suglasnosti s Ustavom (čl.61.)“⁹⁹. Osim samostalnih ovlasti, za obnašanje nekih predsjedničkih ovlasti potreban je supotpis predsjednika Vlade ili odgovornog ministra. Riječ je o sljedećim podijeljenim ovlastima: „predsjedavanje ministarskom vijeću (čl.9.), proglašenje zakona, vraćanje zakona na ponovno odlučivanje u Parlament (čl.10.), potpisivanje uredbi na temelju ustavne ovlasti i uredaba na temelju zakonske ovlasti koje donosi Ministarsko vijeće (čl.13. st.1.), imenovanje civilnih i vojnih državnih dužnosnika, osim najznačajnijih koji se imenuju u Ministarskom vijeću (čl.13.st.2. i

⁹⁷ Ibid., čl. II odlj. 3.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 4.) , str. 102.

st.3.), postavljanje i opoziv veleposlanika i posebnih izaslanika pri stranim državama (čl. 14.), vrhovno zapovjedništvo oružanim snagama i predsjedavanje vijećima narodne obrane (čl.15.), pravo davanja pomilovanja (čl.17.), pregovaranje i zaključivanje međunarodnih ugovora (čl.52.), predsjedavanje Visokom sudbenom vijeću (čl.65.).”¹⁰⁰ S obzirom na navedene podijeljene ovlasti pozicija predsjednika Republike u francuskoj ustavnoj praksi u razdobljima kohabitacije slabi u odnosu na predsjednika Vlade i parlamentarnu većinu suprotnih političkih stavova. Predsjednik Republike tako može odbiti potpisati uredbu na Ministarskom vijeću, čime neće doći do njenog usvajanja, no predsjednik Vlade može predložiti usvajanje te uredbe u obliku zakona u parlamentu u kojem se nalazi većina sklona Vladi.¹⁰¹ Tako Kostadinov navodi primjer iz razdoblja kohabitacije predsjednika Vlade J. Chiraca i predsjednika Republike F. Mitterranda gdje „predsjednik Vlade Chirac iznosi na francuskoj televiziji 16.srpnja 1986. da će uredba o privatizaciji koja je predložena na usvajanje na Ministarskom vijeću biti preoblikovana u prijedlog zakona i podnesena Parlamentu na usvajanje.“¹⁰² Za odluke koje moraju donijeti zajednički predsjednik i premijer posebno su, pak, u razdobljima kohabitacije osjetljiva pitanja imenovanja vojnih i civilnih dužnosnika u vanjskoj politici i obrani države budući da je za to potreban sporazum oba nositelja izvršne vlasti bez mogućnosti rješenja pitanja na drugi način. S time u vezi Kostadinov ističe: „U razdobljima kohabitacije imenovanja veleposlanika u Francuskoj, kao i kod nas u Hrvatskoj, izazivaju žestoke svađe predsjednika države i predsjednika vlade koje dovode do predsjednikovog ili premijerskog "štrajka potpisa", veta, odgađanja imenovanja i dugotrajnih pregovora.“¹⁰³

Ustav Republike Hrvatske u članku 98. određuje većinu samostalnih ovlasti predsjednika Republike: „raspisuje izbore za Hrvatski sabor i saziva ga na prvo zasjedanje,...; povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika; daje pomilovanja, dodjeljuje odlikovanja i priznanja određena zakonom; obavlja druge dužnosti određene Ustavom”. Samostalna ovlast očituje se i u fazi nakon provedenih izbora za Hrvatski sabor i dodjele mandata za sastav Vlade, pa ako mandatar ne sastavi Vladu u roku od 30 dana od dana prihvaćanja mandata,

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid., str. 124.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Kostadinov, B., Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br.2, 2021., str. 144.-145.

Predsjednik Republike mu može produžiti mandat za najviše još 30 dana. Ako ni u tom roku mandatar ne uspije sastaviti Vladu ili ako predložena Vlada ne dobije povjerenje Hrvatskoga sabora, Predsjednik Republike povjerit će mandat za sastav Vlade drugoj osobi.¹⁰⁴ U slučaju da Vlada ne bude sastavljena u skladu sa člankom 110. i 111. Ustava, Predsjednik Republike će imenovati privremenu nestranačku Vladu i istodobno raspisati prijevremene izbore za Hrvatski sabor.¹⁰⁵ Samostalne ovlasti Predsjednika, za koje mu ne treba supotpis ili suglasnost drugog tijela vlasti, ali nije jedini ovlašten predlagati ili ostvarivati takve ovlasti, su: zahtjev za izvanredno zasjedanje Hrvatskog sabora (čl. 79. st. 2.), pravo pokretanja postupka udruživanja RH u sveze s drugim državama (čl. 142. st. 1.), pravo predlaganja promjene Ustava (čl. 147.). U domeni zakonodavnog postupka predsjednik prema članku 89. ima samostalnu ovlast i dužnost proglašavanja zakona u roku od osam dana od kada su izglasani u Hrvatskom saboru te može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom ako smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom. Za vrijeme trajanja ratnog stanja u skladu sa člankom 101., ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, Predsjednik Republike ima samostalnu ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje, iako u tom slučaju mora navedene uredbe podnijeti na potvrdu Hrvatskom saboru čim se bude mogao sastati.¹⁰⁶

Predsjednik Republike na prijedlog Vlade i supotpis predsjednika Vlade: može raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike (čl.87.st.2.); odlučuje o osnivanju diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu (čl. 99. st. 2.); uz mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu (čl.99.st.3.); imenuje čelnika sigurnosnih službi uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora (čl. 103.); nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, može raspustiti Hrvatski sabor ako, na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje, Hrvatski sabor Vladi izglasa nepovjerenje ili u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun, no ne može dok traje postupak za utvrđivanje njegove odgovornosti za povredu Ustava (čl. 104).

¹⁰⁴ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 111.

¹⁰⁵ Ibid., čl. 112.

¹⁰⁶ Ibid., čl. 101.

Predsjednik Republike prema članku 100. Ustava vrhovni je zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske, a tu temeljnu ulogu, u skladu sa Zakonom o obrani vrši podijeljeno. U skladu s navedenim zakonom, predsjednik Republike imenuje i razrješuje vojne zapovjednike. Na temelju odluke Hrvatskoga sabora predsjednik objavljuje rat i zaključuje mir. Supotpis predsjednika Vlade potreban je i u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, kada predsjednik Republike može narediti uporabu oružanih snaga iako nije proglašeno ratno stanje.¹⁰⁷ Budući da predsjednik države ima izvornu ustavnu poziciju vrhovnog zapovjednika oružanih snaga na ovome mjestu bitno je referirati se na članak 7. Zakona o obrani koji detaljno uređuje ovlasti predsjednika u vezi s obavljanjem njegove čelne pozicije u sustavu obrane. Predsjedničke ovlasti su navedenim člankom podijeljene s Vladom, ministrom obrane i načelnikom Glavnog stožera ovisno o domeni koju uređuju. Tako predsjednik Republike donosi ključne dokumente za funkcioniranje oružanih snaga (Vojnu strategiju Republike Hrvatske i Plan uporabe oružanih snaga) na prijedlog načelnika Glavnog stožera oružanih snaga i uz suglasnost ministra obrane, a isti prijedlog i suglasnost su mu potrebni kod imenovanja i razrješenja vojnih zapovjednika na ustrojbenim mjestima brigadira/kapetana bojnog broda i generala/admiral, dok mu je za donošenje Odluke o mobilizaciji Oružanih snaga potreban prijedlog ministra obrane. Za ključno vojno imenovanje, ono načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga, potreban mu je prijedlog Vlade i pribavljeno mišljenje Odbora za obranu Hrvatskog sabora, dok o razrješenju načelnika Glavnog stožera predsjednik Republike može odlučiti izravno ili pak na prijedlog Vlade i po pribavljenom mišljenju nadležnog saborskog odbora.¹⁰⁸ No unatoč ovakvoj pozitivnoj zakonskoj razradi, u praksi se posljednjih godina sve više govori o dodatnom normiranju i izmjenama zakona zbog čestih razilaženja u politikama Predsjednika Republike i Vlade. S tim u vidu, Gardašević naglašava: „prema slovu Ustava, predsjednik Republike Hrvatske je vrhovni zapovjednik te on odgovara za obranu Republike. Po logici ustavnih normi, predsjednik bi morao biti vrhovni zapovjednik i u ratu i u miru. Predsjednik mora znati što se događa s vojskom, bio rat ili mir te njegova ustavna uloga može biti uređena, ali ne može biti poništena. Ta se ustavna ovlast

¹⁰⁷ Ibid., čl. 100. st. 4.

¹⁰⁸ Zakon o obrani, Narodne novine, br. 73/13, 75/15, 27/16, 110/17, 30/18, 70/19, 155/23, čl.7. st.1.

može eventualno ograničiti samo promjenom Ustava, što podrazumijeva dvotrećinsku većinu od 101 glasa saborskih zastupnika, ali i zahtjevan ustavotvorni postupak.”¹⁰⁹

Predsjednik Republike ima podijeljenu ovlast i kod izbora čelnika sudbene vlasti. U skladu sa člankom 116. stavkom 2. Predsjednik predlaže, a Hrvatski sabor bira i razrješuje predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora.¹¹⁰ Kod navedene ovlasti predlaganja kandidata za predsjednika Vrhovnog suda u ustavnoj praksi pojavilo se dvojbeno pitanje tumačenja te ovlasti predsjednika s obzirom na to da je uveden dodatan dio procedure javljanja kandidata za predsjednika Vrhovnog suda na javni poziv kojeg objavljuje Državno sudbeno vijeće. Time je temeljem članka 44.a Zakona o sudovima u političkoj primjeni nastao spor o ustavnoj ovlasti predsjednika Republike.¹¹¹ Nadalje, u domeni međunarodnih odnosa, međunarodne ugovore koji ne podliježu potvrđivanju Hrvatskog sabora sklapa Predsjednik Republike na prijedlog Vlade ili Vlada.¹¹²

8. OVLASTI PREDSJEDNIKA – SUSTAV KOČNICA I RAVNOTEŽA

Na općenitoj razini sustav međusobnih provjera i suradnje tijela državnih vlasti tzv. *checks and balances* čiji su temelj postavili američki ustavotvorci, implementiran je u ustavna uređenja sva tri ovdje analizirana sustava. Funkcioniranje svake demokratske države ogleda se u načelu diobe vlasti kroz koje je proveden sustav provjera i ravnoteža između nositelja najviših vlasti. Osnovni cilj takvog sustava je nadzor i sprječavanje nositelja vlasti u koncentraciji ovlasti i time zloupotrebi sustava te ustavom nametnuta potreba za međusobnom kontrolom i suradnjom.

¹⁰⁹ Gardašević, Đ., *Uloga predsjednika može biti uređena, ali ne može biti poništena*, mrežna stranica lista Nacional, 2022., dostupno na: <https://www.nacional.hr/gardasevic-o-najavi-izmjene-zakona-o-obrani-uloga-predsjednika-moze-biti-uredena-ali-ne-moze-biti-ponistena/> (27. svibnja 2024.)

¹¹⁰ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

¹¹¹ Ustavni sud je o tom pitanju donio Odluku o ustavnosti načina izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o čemu više vidi: Rješenje U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021., osobito Izdvojeno protivno mišljenje suca G. Selaneca. Također vidi komentar navedene odluke Ustavnog suda u: Kostadinov, B., Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br.2, 2021, str. 139. - 143.

¹¹² Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 140. st. 4.

Na ovome mjestu ću stoga istaknuti važnost funkcije državnog poglavara u analiziranim sustavima vlasti u kontekstu preklapanja ovlasti državnog poglavara i drugih tijela vlasti odnosno međusobne suradnje i provjere između njih.

Ustav Sjedinjenih Američkih Država osnovno je polazište za razvoj ustavne teorije sustava kočnica i ravnoteža. Američki ustavotvoritelji tu su ustavnu inovaciju razvili u sklopu temeljnog načela diobe vlasti kojom je vlast u prva tri članka Ustava SAD-a podijeljena između Kongresa, Predsjednika, Vrhovnog i ostalih sudova. Iako je cijeli Ustav baziran na ideji podjele i preklapanja vlasti, načela takvog sustava nisu izričito u njemu spomenuta, ali su definirana i razrađena cjelinom njegovih pravila.¹¹³ U kontekstu dosad prikazanih ovlasti predsjednika SAD-a kao specifičnu vrstu međusobne kontrole jednog tijela vlasti na drugo na polju zakonodavstva treba istaknuti suspenzivni veto Predsjednika. Nakon što zakoni budu izglasani u oba doma Kongresa oni u svrhu provedbe sustava kontrole i ravnoteže moraju biti podneseni predsjedniku koji ima ovlast u roku od 10 dana na njih staviti veto i suspendirati njihovo stupanje na snagu tako da vrati prijedlog zakona onom domu Kongresa iz kojega je došao. I u tom slučaju postoji mogućnost Kongresa da prevlada veto i izglasa zakon ako se postigne dvotrećinska većina u oba doma. Tom su mogućnošću nadglasavanja predsjedničkog veta ustavotvorci ugradili ograničenje moćnog sredstva utjecaja na zakonodavni postupak koji u praksi predsjednik može zloupotrebjavati. S druge je strane Ustavom utvrđena „sankcija“ Kongresu za slučaj da nakon usvajanja prijedloga zakona odgodi svoje zasjedanje i na taj način onemogući predsjednika da mu vrati prijedlog zakona. Kako navodi Gardašević, ta sankcija ogleda se u tzv. džepnom vetu jer u svrhu ograničenja takvog djelovanja Kongresa takav prijedlog zakona neće postati zakon. Predsjednik pored veta, preklapa svoje vršenje ovlasti s Kongresom na način da mu može predložiti donošenje nužnih i prikladnih mjera, a u iznimnim prilikama može sazvati oba ili neki od domova Kongresa, a može i odgoditi zasjedanje domova u slučaju neslaganja među njima.¹¹⁴ Nadalje, nakon donošenja zakona i njegova stupanja na snagu nakon odobrenja i potpisivanja od strane predsjednika, nadzor nad njihovom primjenom u ovlasti je sudbene vlasti. Odluku o tome da je neki akt zakonodavne ili izvršne vlasti neustavan federalni sudovi donose u postupku sudbenog nadzora (*judicial review*) koji nije određen Ustavom već je razvijen u ustavnoj praksi, a krajnja instanca takvog nadzora je

¹¹³ Gardašević, Đ., op.cit. (bilj. 35.), str. 15.

¹¹⁴ Ibid.

Vrhovni sud.¹¹⁵ S druge strane, Podolnjak ističe da Kongres može odlučiti osnovati ili ukinuti niže federalne sudove i propisati njihovu nadležnost, a može i zakonom smanjiti ili povećati broj sudaca Vrhovnog suda budući da taj broj nije određen Ustavom.¹¹⁶ Dok nadzor nad ustavnošću akata tijela vlasti provode sudovi, a sudove osniva zakonodavna vlast, federalne suce pak, u isprepletenom sustavu nadzora i ravnoteža američkog Ustava, imenuje predsjednik koji za to treba suglasnost Senata. Konačno, postupak razrješenja (*impeachment*) sudaca kao i ostalih dužnosnika i predsjednika pokreće Predstavnički dom, dok glavnu odluku o odgovornosti dužnosnika donosi Senat.¹¹⁷ Tako se i na primjeru sudbene vlasti može vidjeti ogledni primjer sustava u kojem se odluke donose samo u ovisnosti i uz suglasnost drugih grana vlasti i na taj način onemogućuju jedna drugu u protuustavnoj koncentraciji i prekoračenju ovlasti kojima po prirodi odnosa teži svaka vlast.

Ključnu motivaciju za ugradnju sustava kočnica i ravnoteža u sustav ustrojstva vlasti u Republici Hrvatskoj upravo je imalo djelovanje institucije Predsjednika Republike. Tako je cilj ustavnih promjena 2000. godine bilo ograničenje mogućnosti centralizacije ovlasti u rukama predsjednika Republike kako bi se prevladao polupredsjednički sustav kakav je Hrvatska imala Ustavom iz 1990. godine.¹¹⁸ Sredstvo koje bi bilo učinkovito u ograničavanju državnog poglavara i ostalih nositelja državnih funkcija u njihovu proširivanju vlasti preko dodijeljenih ovlasti¹¹⁹ razvilo se razradom članka 4. koji u stavku 2. definira da „načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.“¹²⁰ Tim općim pravilom postavljen je sustav provjera i ravnoteža koji je razrađen osobito u odnosu između dva najviša izvršna dužnosnika u državi. Uvedena je dužnost suradnje predsjednika Vlade i predsjednika Republike ponajprije u području vođenja vanjske politike i u sferi sigurnosnih pitanja i rada sigurnosnih službi. Na taj je način oko najvažnijih pitanja za državu na vanjskom i unutarnjem planu potrebno usuglašavanje politika i stavova. Konkretno, predsjednik Republike može samo na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade odlučiti o osnivanju diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu, a s Vladom dijeli i ovlast donošenja

¹¹⁵ Ibid., str. 55.

¹¹⁶ Podolnjak, R., op. cit. (bilj. 2.), str. 127.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Smerdel, B., op.cit. (bilj. 23.), str. 207.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

odluke o postavljanju i opozivu veleposlanika Republike Hrvatske za koju mu je također potreban supotpis predsjednika Vlade. Za imenovanje čelnika sigurnosnih službi također je potreban supotpis predsjednika Vlade. Nadalje iako kao što sam ranije analizirao predsjednik nema efektivan utjecaj na zakonodavni proces, sustav provjere i ravnoteže proveden je i na ovlasti predsjednika nakon donošenja zakona u Saboru. Naime, nakon što Vlada predloži zakon Saboru, on ga izglasa, prije stupanja na snagu svoje odobrenje u vidu promulgacije još mora dati i predsjednik Republike. Pa iako je ta dužnost formalna predsjednik je u ustavnom sustavu ipak ugrađen na kraju zakonodavnog postupka čime daje svoj doprinos ravnoteži sustava budući da je akt države njegovim potpisom na zakon potpun. Također ovdje valja spomenuti i da predsjednik ima ovlast provjere nad zakonodavstvom u vidu zahtjeva za ocjenu ustavnosti zakona Ustavnom sudu do koje može doći tek nakon što proglasi doneseni zakon. Na području prije analiziranog instituta referendum predsjedniku je ugrađena kočnica budući da referendum može raspisati samo na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade. Na takav način nema kočnice u ovlasti za raspuštanje Sabora jer ako Sabor Vladi izglasa nepovjerenje, pa ni novi mandatar ne uspije dobiti vladajuću većinu ili ako Sabor odbije prijedlog novog matatara za sastav Vlade, predsjednik Republike donosi samostalnu odluku o raspuštanju Sabora. Ustav definira i sustav prethodne parlamentarne kontrole i provjere nad predsjedničkim ovlastima u izvanrednim stanjima, ali i naknadnu kontrolu putem potvrde parlamenta. Kao što je već navedeno u dijelu rada o izvanrednim ovlastima, ovisno o vrsti izvanrednog stanja predsjedničkim uredbama iz nužde je Ustavom nametnuta provjera putem autorizacije i naknadne potvrde Hrvatskog sabora ili mu je za donošenje uredbe potreban prijedlog i supotpis predsjednika Vlade. Iz svega navedenog može se reći da hrvatski sustav ustrojstva vlasti na balansiran način ograničava predsjednika Republike u vršenju njegovih ovlasti, ali ga i postavlja kao osigurač odnosno ključnu kočnicu i ravnotežu Vladi kod imenovanja najvažnijih civilnih i vojnih dužnosnika u državi. Na taj način nalazi se na čelu sustava i ispunjava jednu od svojih temeljnih ustavnih zadaća, a to je briga za redovito i usklađeno djelovanje te stabilnost državne vlasti. S tim u vezi Smerdel ističe: „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 odsutstvo 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.“¹²¹

9. ZAKLJUČAK

Cilj ovoga rada bio je na komparativan način izložiti ustavne ovlasti dodijeljene šefovima država koje su različite ovisno o sustavu vlasti koji je uspostavljen u SAD-u, Francuskoj i Hrvatskoj. Po pojedinim područjima, izložene su ovlasti bitne za procjenu stvarne snage državnih poglavara kako bi se prikazalo u kojem od sustava su jače ovlasti predsjednika i do koje mjere je predsjednik u tim sustavima u određenim područjima slobodan samostalno donositi odluke. Za navedeno je vrlo važno bilo odrediti samostalne ovlasti jer putem njih predsjednici mogu potpuno djelovati, pa sam u radu, uz ostalo analizirao takve ovlasti poput utjecaja predsjednika na zakonodavstvo putem veta koji je specifičan za američkog predsjednika, ovlasti raspisivanja referenduma, raspuštanja Nacionalne skupštine i kriznih ovlasti u članku 16. koje su moćni alati francuskog predsjednika te pozicije hrvatskog predsjednika koji u parlamentarnom sustavu nema bitnijih samostalnih ovlasti, već mu je za najvažnije odluke potreban prijedlog Vlade i supotpis predsjednika Vlade, a to je „pravilo koje državnog poglavara čini ustavnopravno i zbiljski političkom figurom“.¹²²

U Americi i Francuskoj, sustav vlasti je postavljen tako da predsjednici imaju široke ustavne ovlasti koje se dodatno razvijaju u smjeru jačanja i proširivanja tih ovlasti ustavnim interpretacijama i autoritetom osoba koje vrše te dužnosti. Taj slučaj je posebno izražen u američkom predsjedničkom sustavu gdje se gledajući kroz „povijesnu perspektivu od Lincolna, pa sve do Obame i Trumpa može zaključiti kako su predsjednici, neovisno o stranačkoj pripadnosti, bili skloni, pozivajući se na ustavne ovlasti (kako su ih oni interpretirali) i mandat dobiven neposredno od naroda, stalno širiti sferu svog djelovanja putem različitih presedana“¹²³. Navedeno je posljedica činjenice da mehanizam kočnica i ravnoteža (*checks and balances*), koji predstavlja

¹²¹ Smerdel, B., op. cit. (bilj. 23.), str. 447. – 448.

¹²² Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 4.), str. 32.

¹²³ Podolnjak R., op. cit. (bilj. 2.), str. 104.

najbolji poznati mehanizam ograničavanja vlasti, ipak ne može u potpunosti odgovoriti zahtjevima koji nerazboriti nositelji predsjedničkih funkcija postavljaju pred ustavni poredak.

Francuski predsjednik ustavnim tekstom određen je kao centralna figura ustavnog poredka čime uživa veliku koncentraciju ovlasti: „raspolože pravom raspuštanja Nacionalne skupštine, referendumom i ovlastima u izvanrednom stanju kao ustavnopolitičkim sredstvima „povratka na narod“ za potvrdu autoriteta i nametanje predsjedničke politike ministrima i parlamentarnoj većini“¹²⁴. Predsjednik Republike raspolože i ovlašću imenovanja predsjednika Vlade te je Vlada faktički odgovorna predsjedniku, ali „kohabitacija navodi na ponovno iščitavanje ustavnog teksta, predsjedničkoj vlasti određuju se granice djelovanja te stvarni nositelj izvršne vlasti postaje predsjednik Vlade, a predsjednik Republike može računati samo na samostalne ustavne ovlasti.¹²⁵

Na suprotnu stranu, parlamentarni sustav Republike Hrvatske ne pridaje državnom poglavaru značajnije samostalne ovlasti. No u donošenju ključnih odluka na vanjskom i unutarnjem planu, vezanih uz imenovanja u diplomaciji, na vojnim dužnostima i u sigurnosnoj službi bitno je postići dogovor između predsjednika Republike i Vlade odnosno predsjednika Vlade. Na tom planu u posljednje vrijeme zbog konfliktne kohabitacije predsjednika Milanovića i premijera Plenkovića postoji zastoj u imenovanjima veleposlanika pa Kostadinov ističe: „Predsjednik Republike i Vlada prema Ustavu moraju surađivati u oblikovanju i provođenju vanjske politike. Potrebno je žurno zakonom uspostaviti novo tijelo, Vijeće za vanjske poslove, koje se redovito saziva i donosi odluke i smjernice u suglasju predsjednika Republike i predsjednika Vlade. Ured Predsjednika Republike i stručne službe Vlade surađuju u obavljanju poslova od zajedničkog interesa (čl. 107. Ustava), imat će izvršnu podršku uprave. Do tada predsjednik Vlade mora nastaviti dva desetljeća primjene ustavne konvencije neformalnog sastajanja.“¹²⁶ Također, ustavna praksa i politička nastojanja u Republici Hrvatskoj sve više idu za tim da se i ono malo predsjedničkih izvornih ustavnih ovlasti uredi zakonom ili čak ograniči što se vidi na primjerima zakonskih uređenja pozicije predsjednika kao vrhovnog zapovjednika oružanih snaga i predlaganja kandidata za predsjednika Vrhovnog suda.

U kontekstu kriznih okolnosti, predsjednici država dobivaju naglašenu, ako ne i najvažniju ulogu, što proizlazi iz prirode njihove čelne pozicije zaštitnika Ustava u sva tri sustava i potrebe hitnog i

¹²⁴ Kostadinov B., op. cit. (bilj. 4.), str. 184.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Kostadinov, B., op. cit. (bilj. 103.), str. 148.

brzog djelovanja u stanjima ugroze za državu kakva predviđaju ustavi. Stoga su ustavne ovlasti francuskog predsjednika temeljem članka 16., iako jednom upotrijebljene u alžirskoj krizi, odraz duha De Gaulleovog Ustava V. Republike prema kojemu je predsjednik Republike stup za spas i očuvanje djelovanja ustavnih institucija.

Zaključno, bitno je naglasiti kako se kroz cjelinu promatranih predsjedničkih ovlasti ističe položaj predsjednika kao zaštitnika ustavnog poredka iz kojega u svim analiziranim državama proizlaze neke implicitne ovlasti na koje se predsjednici pozivaju u ustavnoj praksi. Predsjednik je bez razlike prema državama, zbog prakse tumačenja ustavnih ovlasti u izvanrednim, ali i redovnim stanjima, a dodatno na temelju njegove jake pozicije koja proizlazi iz neposrednih izbora, najbitniji izvršni dužnosnik nacije. U SAD-u je riječ o predsjedniku koji je dužan „čuvati, štiti i braniti Ustav temeljem prisege koju je dao te voditi brigu o vjernoj provedbi zakona“¹²⁷, a iz ustavne pozicije vrhovnog zapovjednika vojske u ratnim stanjima crpi široke ovlasti ispred Kongresa. Francuski predsjednik također brine za poštivanje Ustava i, kao i hrvatski predsjednik, svojom ustavnom pozicijom ima ovlast i dužnost brinuti za opstojnost države i redovno i usklađeno djelovanje i stabilnost državne vlasti, a kao vrhovni zapovjednici odgovaraju za obranu, neovisnost i teritorijalnu cjelovitost svojih država. Stoga je institucija Predsjednika, neovisno o ovlastima koje mu različiti ustavni sustavi pridaju, najbitniji čimbenik stabilnosti ustavnog poredka i jamstva sloboda i prava građana o čijem djelovanju ovisi ustavni život nacije. Zato sam u komparativnom pregledu dao procjenu ovlasti i naglasio stvarnu važnost ustavne pozicije predsjednika država.

¹²⁷ Ustav Sjedinjenih Američkih Država, čl. II

LITERATURA

1. Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1952.
2. Đulabić, Vedran, *Non sub homine, sed sub lege*, IUS-INFO, 2023., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/non-sub-homine-sed-sub-lege-57576>, 24. svibnja 2024.
3. Gardašević, Đorđe, *Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske, u: Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Zagreb, 2021, str. 251.
4. Gardašević, Đorđe, *I 68 i 30 smijenjenih ministara je previše*, mrežna stranica N1 info, 2023., dostupno na: <https://n1info.hr/vijesti/i-68-i-30-smijenjenih-ministara-je-previše-postavlja-se-pitanje-je-li-premier-sposoban-izabrati-kvalitetne-ljude/>, 24. svibnja 2024.
5. Gardašević, Đorđe; Zlatić, Vedran, *Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima*, Zagreb 2022, str. 217–218.
6. Gardašević, Đorđe, *Uloga predsjednika može biti uređena, ali ne može biti poništena*, mrežna stranica lista Nacional, 2022., dostupno na: <https://www.nacional.hr/gardasevic-o-najavi-izmjene-zakona-o-obrani-uloga-predsjednika-moze-biti-uredena-ali-ne-moze-biti-ponistena/>, 27. svibnja 2024.
7. Graber, Abigail A., *Executive orders: An introduction*, CRS Report for Congress Congressional Research Service, 2021.
8. Josipović, Ivo, *Sedam Josipovićevih izmjena Ustava*, mrežna stranica Jutarnji list, 2014., dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/sedam-josipovicevih-izmjena-ustava-procitajte-konacni-prijedlog-s-pantovcaka-700087>, 24. svibnja 2024.
9. Kostadinov, Biljana, *Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković)*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br.2, 2021., str. 144.-145.
10. Kostadinov, B., Podolnjak R., Gardašević Đ., Horvat Vuković M., *Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti*, Zagreb, 2022.
11. Kostadinov, Biljana, *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Zagreb, 2004.

12. *Odluka o raspisu referenduma*, Narodne novine, br. 21/91
13. Podolnjak, Robert, *Argument u prilog ustavnog veta predsjednika Republike Hrvatske*, Informator: instruktivno- informativni list za ekonomska i pravna pitanja, 60 (2012), 6044, str. 13.
14. *Rješenje U-I-1039/2021, U-I-1620/2021* od 23. ožujka 2021
15. Smerdel, Branko, *Ustavno uređenje europske Hrvatske – II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Narodne novine, 2020.
16. Stuessy, M. M., *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief*, CRS Report for Congress Congressional Research Service, 2019.
17. *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation, Centennial Edition*, U.S. Government Publishing Office, Washington, 2017
18. *Ustav Republike Francuske*
19. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
20. *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*
21. *Zakon o obrani*, Narodne novine, br. 73/13, 75/15, 27/16, 110/17, 30/18, 70/19, 155/23,

Izjava o izvornosti

Ja, Lovro Boch, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lovro Boch, v.r.