

# Povijesni razvoj te usporedba parlamentarnog i predsjedničkog sustava na primjeru Republike Hrvatske i Sjedinjenih Američkih Država

---

Dujić, Nikolina

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

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:199:082604>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Studij javne uprave

POVIJESNI RAZVOJ TE USPOREDBA PARLAMENTARNOG I  
PREDSJEDNIČKOG SUSTAVA NA PRIMJERU REPUBLIKE HRVATSKE I  
SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA

Završni rad

Student: Nikolina Dujic

Mentor : doc. dr. sc. Tijana Vukojić Tomić

Zagreb, 2023.

## **Izjava o izvornosti**

**Ja, Nikolina Dujć (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.**

Nkolina Dujć, v.r.

(potpis studenta)

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. ODNOS UPRAVE I POLITIČKE VLASTI</b> .....	1
<b>2.1. TRADICIONALNA DIHOTOMIJA IZMEĐU POLITIKE I UPRAVE</b> .....	1
<b>2.2. POLICY PRISTUP</b> .....	4
<b>3. PARLAMENTARNI SUSTAV</b> .....	5
<b>3.1. GLAVNE ZNAČAJKE PARLAMENTARNOG SUSTAVA</b> .....	5
<b>3.2. PREDNOSTI I NEDOSTACI PARLAMENTARNOG SUSTAVA</b> .....	9
<b>3.3. PRIMJERI PARLAMENTARNOG SUSTAVA</b> .....	10
<b>4. PREDSJEDNIČKI SUSTAV</b> .....	14
<b>4.1. GLAVNE ZNAČAJKE PREDSJEDNIČKOG SUSTAVA</b> .....	14
<b>4.2. PREDNOSTI I NEDOSTACI PREDSJEDNIČKOG SUSTAVA</b> .....	15
<b>5. PARLAMENTARNI SUSTAV U HRVATSKOJ</b> .....	16
<b>5.1. POVJESNI RAZVOJ PARLAMENTARNOG SUSTAVA U HRVATSKOJ</b> .....	16
<b>5.2. USTROJSTVO VLASTI I STRUKTURA</b> .....	17
<b>5.3. ODNOS UPRAVE I VLASTI</b> .....	20
<b>5.4. IZBORI</b> .....	22
<b>6. PREDSJEDNIČKI SUSTAV U SAD-u</b> .....	25
<b>6.1. POVJESNI RAZVOJ PREDSJEDNIČKOG SUSTAVA U SAD-U</b> .....	25
<b>6.2. USTROJSTVO VLASTI I STRUKTURA</b> .....	26
<b>6.3. ODNOS UPRAVE I VLASTI</b> .....	31
<b>6.4. IZBORI</b> .....	32
<b>7. ZAKLJUČAK</b> .....	34
<b>8. LITERATURA</b> .....	37

## **1. UVOD**

Organizacija i funkcioniranje političkih sustava predmeti su koji se proučavaju stoljećima. Među najznačajnijim sustavima su parlamentarni i predsjednički sustav, svaki sa svojim različitim značajkama prema kojima se vlast raspodjeljuje, izvršava te smatra odgovornom unutar strukture upravljanja državom. Povijesni razvoj i usporedba ova dva sustava nudi uvid u njihove prednosti i nedostatke. Ovim radom cilj je prikazati povijesni razvoj i usporedbu parlamentarnog i predsjedničkog sustava, oslanjajući se na primjere Republike Hrvatske i Sjedinjenih Američkih Država, te prikazati temeljna načela i načine primjene parlamentarnog i predsjedničkog upravljanja. Shodno tome želi se steći uvid u međusobne odnose izvršne, zakonodavne i sudske vlasti u različitim političkim sustavima, kao i međusobne sličnosti i različitosti.

Rad je podjeljen na sedam međusobno povezanih poglavlja. Prvo poglavlje čini uvod u kojem su definirani predmet i cilj rada. Drugo poglavlje bavi se općim prikazom odnosa uprave i političke vlasti, odnosno njihovim međusobnim utjecajem jednog na drugoga. Treće i četvrto poglavlje bave se teorijskim dijelom parlamentarnog i predsjedničkog sustava u kojem se prikazuju njihove glavne značajke, prednosti i nedostaci te primjeri parlamentarnog sustava. U petom poglavlju fokus je stavljen na parlamentarni sustav u Republici Hrvatskoj, te se u njemu pobliže objašnjava put Hrvatske prema parlamentarnom sustavu, ustrojstvo vlasti i struktura koja proizlazi iz parlamentarnog sustava te odnos vlasti i uprave. Šesto poglavlje ističe Sjedinjene Američke Države kao primjer predsjedničkog sustava, te se prikazuje povijesni razvoj predsjedničkog sustava u Sjedinjenim Država, ustrojstvo vlasti i struktura zajedno s odnosom između vlasti i uprave. Zaključak čini posljednje poglavlje u kojem će se sažeti i zaključiti sve već prethodno navedeno.

## **2. ODNOS UPRAVE I POLITIČKE VLASTI**

### **2.1. TRADICIONALNA DIHOTOMIJA IZMEĐU POLITIKE I UPRAVE**

Dihotomija polazi od ideje da se javna uprava na neki način razlikuje od politike, te da između njih postoji hijerarhijski nadređeni-podređeni odnos. Prema dihotomiji s jedne strane nalazi se politika koja se odnosi na kreiranje politike. Dok s druge strane, javna uprava predstavlja instrument za prevođenje formuliranih politika u konkretne rezultate kroz primjenu specijaliziranih znanja i vještina. Stoga i dalje vrijedi Wilsonova izjava da politika iako postavlja

zadatke administraciji, ne treba joj dopustiti da manipulira svojim uredima. Prema teorijskom modelu politika i administracija bave se različitim opisima poslova, no oba su važna za demokratsku odgovornost i sposobnost planiranja javnih službenika. U teoriji očekivalo se da će dihotomna podjela rada i ovlasti između izabраниh dužnosnika i javnih službenika, u obliku neutralne kompetencije i političkog vodstva, povećati demokratsku odgovornost i sposobnost planiranja javnih službenika. (Ronald C. N., Tansu D., „The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice“, *Public Administration Review* Vol. 68 No. 1, 2008., str. 81-86)

U 18. i 19. stoljeću politička vlast se odvaja od upravnog sistema te se pojavljuje pitanje političkog utjecaja na upravu, odnosno političkih režima. Odvajanjem upravnih struktura uprava je dobila poseban identitet u odnosu na zakonodavstvo i šefa države. Kao posljedica odvajanja upravnih struktura od političkih institucija nastao je veliki broj novih institucija koje su povezivale vlast i uprave u obliku prijelaznog lanca koji je sadržavao s jedne strane karakteristike političkog odlučivanja, a s druge strane elemente u kojima se vidi upravna akcija. Koncentracija političkog utjecaja u prijelaznom lancu u odnosu centra političke vlasti i uprave konstantno varira. Stoga prema tome gdje se nalazi koncentracija političkog utjecaja u prijelaznom lancu, odnosno gdje se donose odluke koje uprava izvršava, razlikujemo pet političkih režima: Režim partije i države, skupštinski režim, parlamentarni režim, predsjednički režim i režim političke uprave. (Petak Z., „Pojmovnik“, *Hrvatska javna uprava*, god. 9 br. 1, 2009., str. 301-302)

*Režim partije i države* obilježava to što se u političkim organizacijama (odnosno rukovodećim tijelima) nalazi velika količina političkog utjecaja. Karakteristično za *skupštinski režim* je da je količina političkog utjecaja na upravu nalazi u zakonodavnoj skupštini odnosno njezinim tijelima i odborima. Stalnim odborom, stalnim ili određenim delegativama s tom svrhom skupština kontrolira upravu. U *parlamentarnom režimu* kako bi izbjegli koncentraciju politički utjecaj nad upravom samo na jednom mjestu, između zakonodavnog tijela i vlade osnovana je ravnoteža političkog utjecaja nad upravom. Karakteristično za *predsjednički sustav* je da šef države ima nad upravom potpuni politički utjecaj. Navedeni režim također obilježava i snažno odvajanje parlamenta i vlade u odnosu na parlamentarni režim gdje imamo usku vezu između parlamentarne većine i vlade. *Režim političke uprave* nije redovna pojava te se ističe u odnosu na druge režime. Politički utjecaj nalazi se u samoj upravi, na najvišoj točki upravnog resora kao primjer se navode policija, vojska i slični ili u određeno oblikovanim tijelima u pravilu imenovanim funkcionarima

koji se nalaze vrhu upravnog sistema (Blažević R., „Pojmovnik“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 11 br. 1., 2011. str. 302-303)

Uspostava linije razgraničenja između politike i uprave najznačajnija je posljedica demokratske revolucije u političko-upravnom sustavu. Razgraničenjem između politike i uprave nastale su strukturne i funkcionalne posljedice uključujući jasnu političku odgovornost izvršne vlasti i uprave zakonodavcu i biračkom tijelu. Uloga političkih tijela koja se odabiru prema političkim kriterijima i interesima koje zastupaju je donošenje političkih odluka potrebnih kako bi ostvarili bitne društvene ciljeve za koje određena politička opcija vjeruje da ih je u nekom trenu potrebno ostvariti. Sa suprotne strane, uprava kao dio izvršne vlasti je limitirana propisima koje donosi zakonodavac. Zadatak uprave kao neutralne, depersonalizirane i profesionalne službe je provoditi navedene zakone kako bi građanima omogućila ostvarivanje ustavom i zakonom zajamčenih prava s ograničenom ulogom u regulaciji kroz zakonske propise i savjetovanje političkog vrha egzekutive. Prema tome je zasnovano shvaćanje da je politika superiorna upravi koja je neutralna, lojalna i stručna te posjeduje isključivo instrumentalnu ulogu. Iako je koncept Weberijanske uprave podržavao shvaćanje da je politika superiornija nad upravom, isticao je da se odnos uprave i politike ne može gledati kao da je riječ o dva zasebna sustava. Zbog potrebe da se osigura prijenos političkih odluka prema operacionalizaciji u upravi, lojalnosti uprave političkoj vlasti te utjecaja uprave na političke odluke postoji kontinuirana napetost i međusobni utjecaji između politike i uprave. (Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, *Suvremena javna uprava*, 2021., str.72-73)

Iako se u teoriji ističe dihotomija između politike i uprave, u praksi se može vidjeti tendencija suradnje između privatnog, javnog ali i neprofitnog sektora. Javni poslovi su podjeljeni između privatnog, javnog i neprofitnog sektora na različitim teritorijalnim razinama. Uloga javnog sektora se mijenja, umjesto izdavanja naredbi i kontrole sada surađuje i pregovara sa svim društvenim akterima. Sve više jača javno-privatno partnerstvo te time polako nestaje dioba između klasičnog upravnog sustava i društvenih aktera. (Giljević T., „Utjecaj okoline organizacije na upravnu koordinaciju: Ministarstvo uprave kao studija slučaja“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* Vol. 15 No. 4, 2015., str. 881)

## 2.2. POLICY PRISTUP

U drugoj polovici XX. stoljeća u skladu s promjenama u političkom i društvenom okruženju potaknutih privatizacijom, demokratizacijom i decentralizacijom odnosa javlja se novi pristup u proučavanju političkih procesa i donošenja odluka. Naziva se policy pristup (javne politike, policy analiza) , novi znanstveni pristup u javnoj upravi i političkom odlučivanju, potaknut utjecajem američke političko-upravne prakse. Za razliku od tradicionalnog praktičnog i teorijskog pristupa koji je naglašavao da je uprava vrijednosno neutralna te da oslanja na strukturu i pravila bez razmatranja interesnih pitanja, čime povećava svoju neutralnost, policy pristup polazi od realne situacije gdje ističe ulogu uprave koju ima u kreiranju javnih politika te ističe njezinu ključnu ulogu u njihovoj implementaciji. Uprava u policy pristupu smatra se stručnim podsustavom države kojeg obilježava stručnost i kontinuitet u djelovanju, centralna uloga u prepoznavanju društvenih problema i definiranju mogućih rješenja navedenih problema i na kraju jamči provedbu prihvaćenih rješenja. (Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, 2021., str.73)

U tradicionalnim istraživačkim i nastavnim programima koji se bave političkim znanostima razvitak novog znanstvenog pristupa policy pristupa u javnoj upravi uzrokovao je dileme i nesporazume. Postavlja se pitanje radi li se samo o samosvojnoj naddisciplini koja ističe društvene znanosti ili se radi o interdisciplinarnom nastojanju nadilaženja ograničenosti koje određene znanstvene discipline imaju. U praksi se može vidjeti da je policy pristup prihvaćen kao poddisciplina političke znanosti koja služi kao polazna točka za razvoj političke znanosti. (Grdešić I., „Policy analiza“, *Politička misao* Vol. 24 No. 3, 1987., str. 14)

Policy pristup je orijentiran na problem i pristupa problemu tako da uzima u obzir kompleksan institucionalni kontekst, za razliku od klasičnog pristupa javnoj upravi. S obzirom na to da svaki problem ima više komponenata, policy pristup smatra se ujedno multidisciplinarnim. Za razliku od tradicionalnog pristupa gdje se ističe neutralnost uprave, policy pristup je normativan i vrijednosno orijentiran, usmjeren na temeljne vrijednosti digniteta i prava čovjeka, te potiče društveni razvoj. Navedeni pristup briše dihotomiju politike i uprave, zato što daje profesionalnu i stručnu komponentu političkom odlučivanju, u procesu upravnog djelovanja priznaje različite interese, posebno u regulaciji i implementaciji. Policy pristup u upravi postavlja i nove zahtjeve za stručnošću – u području javne politike treba imati i stručnost za provedbu samog procesa, koja



ovisi o općem kapacitetu uprave i njegove profesionalnosti, ali i osjetljivosti za potrebe društva i konkretnih društvenih skupina te opću demokratičnost za potrebe društva i konkretnih društvenih skupina te opću demokratičnost i otvorenost za dijalog. Navedeni pristup neposredno je vezan i uz koncept transparentne i otvorene uprave te za ideju odzivnosti. U proces oblikovanja strategije ili propisa uključivanje javnosti presudno je za kvalitetu javne politike i njezinu provedivost. U odnosu na prijašnju sliku hladne tehnokratske uprave koja se oslanjala isključivo na objektivizam i instrumentalnu racionalnost, policy proces karakterizira demokratičnost. Uprava mora biti oprezna i svjesna da se taj odnos ne svede na odabrane stručnjake ili grupe jer bi se tako dovela u opasnost osnovna namjera suradnje, a proces bi se sveo na elitistički pristup grupe odabranih aktera policy odlukama. (Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, 2021., na str. 76-77)

Governance kao novi koncept upravljanja usporediv je s policy pristupom u upravi. Radi se o prestanku gledanja države i njezine uloge zapovijedanja i nadziranja u društvu kao homogenog aktera. Prema novom konceptu različite razine vlasti rijetko koriste državnu silu za donošenje i provođenje javnih odluka, već umjesto toga prisiljene su s različitim sektorima i organizacijama dogovarati način na koji će se te odluke formulirati i provesti. Radi se o skupu aktera, neki od njih su sindikati, mediji, politička tijela, privatni sektor, civilni sektor, međunarodne organizacije i slični koji su povezani s različitim mehanizmima međusobnog utjecaja. Tako nastaje određeni oblik poretka aktera koji su zainteresirani i žele uspostaviti vezu kako s javnom upravom, tako i s politikom. Oni djeluju kao dionici u procesu donošenja javnih odluka, odnosno učinci politike za koju imaju poseban interes mogu imati pozitivan i negativan odraz na njih. Stoga je za taj proces uz oblikovanje i formuliranje dizajna bitno i vrednovanje i provođenje politike. ( Petak Z., „Javne politike i problemi modernog upravljanja“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* Vol. 8 No. 2, 2008., str. 445-446)

### **3. PARLAMENTARNI SUSTAV**

#### **3.1. GLAVNE ZNAČAJKE PARLAMENTARNOG SUSTAVA**

Temeljni ustavnopravni elementi parlamentarnog sustava su : „1) izbor vlade u parlamentu, pri čemu mandatara određuje državni poglavar, 2) politička odgovornost vlade pred parlamentom,

individualna i solidarna, 3) pravo državnog poglavara da, na prijedlog vlade raspusti parlament i raspiše nove izbore, 4) politički neodgovorni državni poglavar vezan je zahtjevom supotpisa premijera za sve svoje odluke.“ (Smerdel B., Ustavno uređenje Europske Hrvatske, Zagreb: Narodne novine, 2020., str. 198)

Često se govori o čistom parlamentarnom sustavu, no čisti model postoji samo u radovima teoretičara. Mješovita vlada se još od doba antičkog Rima smatrala trajnijom i uspješnijom u odnosu na bilo koji pokušaj primjera čistog modela. Suverenitet parlamenta i revolucionarni model skupštinskog sustava prema Sartoriu predstavljaju mit za koji nitko ne zna pokazati pravnu razliku u odnosu na čisti parlamentarni sustav. Za uspoređivanje čisto pravnih odredbi potreban je interdisciplinarni pristup, koji je orijentiran na uvid u cjelinu pravnog i političkog sustava, u odnosu na uspoređivanje na području ustavnog prava koje bi moglo dovesti do potpuno pogrešnog zaključka. (Smerdel B., Ustavno uređenje Europske Hrvatske, Zagreb: Narodne novine, 2020., str. 198)

U praksi za svaku od temeljnih pravnih značajki parlamentarizma postoje inačice. Američki politolog D. V. Verney ih nabroja tako da ističe pojedine sustave, ali ujedno ne zanemaruje druge, stoga je njegov rad aktualan i u današnjim raspravama. S ciljem ispravne prosudbe ponavljanih zahtjeva za čistim sustavima ustrojstva vlasti, klasifikacija politologa D. V. Verney-a vrlo je korisna. Kombiniranom primjenom pravnog i politološkog pristupa dobio je sljedeće rezultate: 1) dvoglava egzekutiva, čine ju državni poglavar i vlada, 2) državni poglavar imenuje predsjednika vlade (premijera), 3) premijer imenuje ministre, uglavnom iz reda zastupnika, 4) ministri djeluju kolektivno kao vlada, 5) vlada je politički odgovorna pred parlamentom. 6) državnog poglavaru premijer može predložiti da raspusti parlament, 7) vlada je podređena parlamentu kao cjelini ( i pojedinim domovima), 8) vlada odgovara biračima indirektno, 9) parlament je središte političkog procesa . (Smerdel B., Ustavno uređenje Europske Hrvatske, Zagreb: Narodne novine, 2020., str. 198-199)

Vrlo bitna politička karakteristika parlamentarnog sustava je da vlada vodi parlament pod dominacijom prvog ministra i uz pomoć disciplinirane stranačke većine. Budući da parlamentarni sustav postoji samo u teoriji odnosno na papiru: u pojedinim državama imamo veliki broj inačica. Suvremenim parlamentarizmom dominiraju: racionalizirani parlamentarizam i polupredsjednički sustav. Racionalizirani parlamentarizam nastao je prema uzoru na njemački Ustav 1949. godine gdje kancelar može biti smijenjen samo istovremenim izborom novog kancelara (konstruktivno

izglasavanje nepovjerenja), tako se želi izbjeći nestabilnost. Također, ova odluka usvojena je i u Velikoj Britaniji Zakonom o cjelovitom mandatu Parlamenta iz 2011. godine. Polupredsjednički sustav, nastao je po uzoru na francuski Ustav iz 1958. godine, prema kojem predsjednik Republike imenuje, ali ima i ovlast smijeniti Vladu te bez ograničenja i uvjeta raspustiti Parlament. (Smerdel B., Ustavno uređenje Europske Hrvatske, Zagreb: Narodne novine, 2020., str. 199)

Načelo diobe vlasti kao sredstvo uzajamne kontrole i ograničavanja temeljno je načelo uređivanja međusobnih odnosa. Prema diobi vlasti sva tri državna tijela, odnosno grane vlasti, formiraju se odvojeno i djeluje u okvirima vlastitog ustavnog djelokruga. Međusobna suradnja i dogovaranje ili suglasnost drugih tijela potrebni su za donošenje najvažnijih odluka. Svrha instrumenata kao što su supotpis, konzultacija ili zahtijevanja mišljenja je usmjeravanje nositelje najviših državnih funkcija na kompromise i dogovaranje. Sudstvo također nije izdvojeno iz sustava državne vlasti. Sudci svoje funkcije izvršavaju sukladno s Ustavom i zakonom. (Smerdel B., Ustavno uređenje Europske Hrvatske, Zagreb: Narodne novine, 2020., str. 199)

Politička odgovornost ministra označava objektivnu odgovornost za rezultat pri čemu se odgovara položajem. Kod političke odgovornosti krivnja se ne zahtijeva niti je razlog ekskulpacije. Prema klasičnoj europskoj teoriji ustavnog prava načelo odgovornosti ministra pred parlamentom smatra se najvažnijom značajkom za razlikovanje drugih oblika organizacije od parlamentarne vlade te odnosa uspostavljenih između egzekutive i legislative kao najviših državnih tijela. André Esmein francuski klasik konstatirao je da „Parlamentarna vlada i nije ništa drugo nego ministarska odgovornost izvedena od njezinih krajnjih granica.“ (Smerdel B., Ustavno uređenje Europske Hrvatske, Zagreb: Narodne novine, 2020., str. 200)

Vlada mora osvojiti povjerenje većine zastupnika da bi stupila na vlast, zato što je vlada odgovorna pred parlamentom. U slučaju izravnog izglasavanja nepovjerenja i kada nije dio većine za vrijeme glasanja o zakonskom projektu koji je od velike važnosti ili pitanju od velike važnosti Vlada je dužna podnijeti. Model parlamentarne vladavine ističe da vlada zajedno državnim poglavarom, monarhom ili predsjednikom Republike može pred biračkom tijelu iznijeti spor putem raspuštanja parlamenta. No raspuštanje parlamenta nije nikome u interesu. Prijetnjom da će raspustiti parlament ili podnijeti ostavku Vlada pokušava suočiti zastupnike s odgovornošću koju posjeduju u slučaju ustavne i prema tome utjecati na parlament. Vlada želi kreirati političku volju zastupnika kojom bi “vodila“ parlament, a stranački mehanizam u parlamentu joj tome pogoduje. (Smerdel B., Ustavno uređenje Europske Hrvatske, Zagreb: Narodne novine, 2020., str. 200)

Sistem parlamentarne vlade klasična pravna doktrina shvaća kao dualitet vlasti legislative i egzekutive odnosno zakonodavne i izvršne vlasti. On zasnovan na tri temeljna načela: jednakosti između legislative i egzekutive, njihovoj suradnji u vršenju funkcija i postojanju međusobne mogućnosti da jedna vlast djeluje na drugu vlast. (Mandić O., Sokol S., Država, Zagreb: Informator, 1977., str. 169)

Četiri su temeljne ustavne karakteristike kojima je određen ustavno pravni mehanizam funkcioniranja parlamentarne vlade pomoću dualiteta vlasti, koji osigurava suradnju njihovog djelovanja i ravnotežu pomoću koje se sprječava legislativa, ali i egzekutiva da si prigrabe suviše velike ovlasti i time postanu apsolutne. Prva ustavna karakteristika je da vlada proizlazi iz parlamenta i da mu je politički odgovorna. Vlada može odstupiti u slučaju da joj većina izgleda nepovjerenje. Druga karakteristika govori da u skladu s mogućnosti da jedna vlast djeluje na drugu i načelom ravnoteže vlasti, ako dođe do neslaganja između većine u parlamentu i vlade, egzekutiva može pod posebno navedenim uvjetima – ustavi to ovlaštenje daju državnom poglavaru na zahtjev vlade – raspustiti sabor. Spor koji nastane između većine u parlamentu i vlade u tom slučaju se rješava, dok bi izbori koji bi se održali nakon što se parlament raspusti u sebi sadržavali prikriveni referendum. Zbog toga parlamentarni sistem smatra se od strane građanske liberalne pravne i političke doktrine najprikladnijim za demokratsko postavljanje modela političkog suglasja. Na temelju prvih dviju ustavnih značajki parlamentarnog sistema može se zaključiti politička nestabilnost vlade i parlamenta. S druge strane državni poglavar (predsjednik republike za vrijeme trajanja mandata, a monarh doživotno) nema političku odgovornost te je stabilan element unutar sistema. Svaki akt državnog poglavara da bi bio valjan mora biti supotpisan od strane nadležnog ministra ili predsjednika vlade. Za akte koje donese državni poglavar činom supotpisivanja vlada pred parlamentom preuzima političku odgovornost, s obzirom na to da on nije politički odgovoran. (Mandić O., Sokol S., Država, Zagreb: Informator, str. 170)

Sistem parlamentarne vlade oblikovao se unutar monarhijskih režima kako bi ograničio monarhovu vlast. Tijekom XVIII i prve polovice XIX stoljeća kao zahtjev građanske političke i pravne doktrine parlamentarizam kao ustavna realizacija predstavljao je izvorno model kompromisne podjele vlasti između plemstva i građanske klase. Razvoj parlamentarnog sistema vežemo uz to što je na štetu izvršnih organa se povećala vlast parlamenta, pojavom političkih stranaka je porastao udio građanske klase koji vrši političku vlast, te prelaskom na opće pravo glasa s ograničenog. Povećanjem njezinog udjela, u parlamentarnom sistemu se gubi podjela političke vlasti između nje

i plemstva, dolazi do prestanka ravnoteže između legislative i egzekutive, a parlament postaje institucionalno središte vršenja vlasti. Time se gubi dualistički karakter dvaju uravnoteženih središta političke vlasti parlamentarne vlade i izjednačava se sa sistemom skupštinske vlade. (Mandić O., Sokol S., Država, Zagreb: Informator, 1977., str. 170)

### **3.2. PREDNOSTI I NEDOSTACI PARLAMENTARNOG SUSTAVA**

Parlamentarni sustav ima mnoge prednosti koje su ga učinile popularnim u mnogim demokratskim zemljama. Neke od prednosti parlamentarnog sustava su:

- Poboljšana je suradnja između egzekutive i legislative, odnosno izvršne i zakonodavne vlasti—stoga je lakše donositi zakone, provoditi ih, i izbjegavati nesuglasice jer izvršna vlast je dio zakonodavne vlasti, a većina zakonodavne vlasti podržava Vladu. Fleksibilnost - sustav je fleksibilan jer se predsjednik vlade može mijenjati po potrebi.

– Odgovorna vlast - Izvršna vlast odgovorana je Saboru, koji ima ovlaštenje za provjeru vladinog djelovanja. Saborski zastupnici mogu staviti pritisak na upravu donošenjem odluka, raspravljanjem o problemima, i postavljanjem pitanja od javnog interesa.

- Predstavljaju različite grupe- A parlamentarna demokracija predviđa zastupljenost mnogih grupa. Razne jezične, etičke, ideološke i rasne skupine imaju jednake prilike za dijeljenje mišljenja i doprinose stvaranju boljih i prikladnijih pravila i propisa pod ovim sustavom.

- Sprječava autoritarizam- administracija je odgovorno zakonodavno tijelo i predsjednik Vlade se može maknuti s vlasti izglasavanjem nepovjerenja. Kao rezultat toga, autoritet nije koncentriran u rukama jednog pojedinac.

- Osigurava alternativnu vladu- ako se izglasa nepovjerenje Vladi, Predsjednik Republike će tražiti da se raspišu novi izbori

(Abinaya S., „A Comparative Analysis of Parliamentary and Presidential Form of Government“, *Supremo Amicus* Vol.28, 2022., str. 66)

Iako parlamentarni sustav ima brojne prednosti, također ima i određene nedostatke. Neki od ključnih nedostataka parlamentarnog sustava su:

- Nema podjele vlasti: zakonodavstvo ne može uvijek držati upravu odgovornom. Zato što postoje zakoni koji sprječavaju zakonodavce u ostvarivanju svoje slobodne volje i da glasaju po svom znanju i uvjerenju.

- Nestabilnost: Samo kada postoji većina u parlamentu Vlada može opstati; prema tome, ako nema pojedinačno najveće stranka nakon izbora, dolazi do nestabilnosti. Koalicija uprave su nesigurne i prolazne. Kao rezultat toga, administracija se mora usredotočiti na to kako zadržati vlast, a ne brinuti o državnim problemima ili dobrobiti ljudi.

-Nekvalificirani zakonodavci: Sustav proizvodi zakonodavce koji su prvenstveno zainteresiran da postanu izvršna vlast bez da su stekli znanje u zakonodavnoj vlasti.

- Stranačka politika: Zakonodavni sustav je prepun stranačke politike, stranačke interesi koji pokreću zakonodavca viši su od nacionalni ciljeva.

- Nedonošenje brzih odluka: vijeće ministara je obično u nepovoljnom položaju zbog nestabilnosti režima zakupa ; općenito oklijeva voditi hrabru i dugoročnu politiku odluke.

- Kontrola birokracije: Državni službenici posjeduju autoritet. Oni pružaju savjete ministrima o raznim pitanjima i nisu odgovorni zakonodavnom tijelu.

(Abinaya S., „A Comparative Analysis of Parliamentary and Presidential Form of Government“, *Supremo Amicus* Vol.28, 2022., str. 66)

### **3.3. PRIMJERI PARLAMENTARNOG SUSTAVA**

Parlamentarni sustav je tijekom svog razvijanja prošao kroz više različitih razdoblja, te svako od tih razdoblja ima različite karakteristike. Stoga se govori o razdoblju „ograničene monarhije, orleanskog parlamentarizma, parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti i parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti.“ (Sokol S., Smerdel B., *Ustavno pravo*, Zagreb: Informator, 1995., str. 229)

Ograničena monarhija predstavlja institucionalni početak kada između građanstva i plemstva dolazi do podjele vlasti, gdje građanstvo kompromisno osvaja vrlo mali postotak političke vlasti. Ona ustavnopravno nastaje ustavnim aktom koje slobodnom voljom monarh formalno oktroira tako da ograniči svoju vlast, dok je u stvarnosti zbog pritiska građanstva na to primoran. U Velikoj Britaniji ograničena monarhija je postojala u XVII. i XVIII. stoljeću te je bila određena Bill of Rights i Habeas Corpus aktom. U Francuskoj je postojala kao poseban sustav vlasti od 1814. do 1830. godine. U ograničenoj monarhiji za razliku od predstavničkog tijela, monarhov upravni aparat i on uživali su vrlo širok i presudan dio vlasti. Monarha se smatralo jedinim nositeljem izvršne vlasti dok ministri koje je on imenovao nisu bili predstavničkom tijelu politički odgovorni,

uključujući pravo na zakonodavne sankcije i inicijative. (Sokol S., Smerdel B., Ustavno pravo, Zagreb: Informator, 1995., str. 229)

Izrazito dualistički ili Orleanski parlamentarizam institucionalna je rezultanta afirmacije građanstva koje predstavlja samostalnu političku snagu. Između građanstva i plemstva i dalje postoji dioba vlasti, no sada građanstvo raspolaže sa znatno većom količinom političke vlasti. Orleanski parlamentarizam se razvio u Velikoj Britaniji na početku XVIII. stoljeća te je trajao do početka XIX. stoljeća, u Francuskoj je trajao od 1830. do 1848. godine, a u Skandinaviji i Italiji je obilježio drugu polovicu XIX. stoljeća. Temeljne karakteristike postupno su se razvijale u političkoj zbilji ograničenih monarha pretvarajući ih u novi oblik. Prestankom ovlasti monarha da bude dio participacije zakonodavne vlasti, prestaje i podjela obavljanja navedene funkcije između predstavničkog tijela i njega. To se očituje prvenstveno u tome što zakonodavnu inicijativu više ne upotrebljava, a koja mu je dodijeljena Ustavom, zatim u sve manjem potvrđivanju zakona, te se ne koristi pravo na zakonodavnu sankciju u smislu da zakon za koji je glasala većina u predstavničkom tijelu odbije potvrditi. Istovremeno predstavnička tijela preuzimaju prema monarhu ustrojbenu samostalnost tako da samostalno biraju svoje predsjednike i samostalno uređuju unutarnje ustrojstvo. Na taj način predsjednička tijela će moći samostalno organizirati zakonodavnu djelatnost – određivanje dnevnog reda, rad u odboru, sudjelovanje u raspravama – bez obzira na bilo kakvo miješanje izvršne vlasti. Istovremeno s procesom preuzimanja zakonodavne vlasti od predstavničkog tijela, monarh postupno prestaje biti isključivi stvarni nositelj egzekutivne vlasti. Ministarski kabinet nastaje uz monarha, u njemu najvažniju ulogu ima prvi ministar, njegovi članovi nemaju ulogu njegovih povjerenika jer on ne određuje njihove okvire djelatnosti, već djeluju samostalno s političkom odgovornošću predstavničkom tijelu i prvom ministru. Usavršavanjem tehnike funkcioniranja i odgovornosti odgovornost ministarskog kabineta postaje ustavni običaj. Stoga karakteristike oblika orlanskog parlamentarizma su: monarha ne sudjeluje u izvršavanju zakonodavne vlasti i funkcionalna samostalnost ministra za razliku od monarha (egzekutivna vlast podijeljena na ministarski kabinet i monarha), te politička odgovornost ministarskog kabineta je dvostruka te se s vremenom u korist zakonodavne vlasti razvija prema parlamentarizmu poremećene ravnoteže, dok se u političkoj zbilji samo parlamentu odgovorna. Orleanski parlamentarizam predstavljao je institucionalni sustav ravnoteže između dva tijela odnosno između monarha i predstavničkog tijela koja surađuju putem vlade. Zbog svoje dvostruke

odgovornosti vlade smatrao se i početkom polupredsjedničkog sustava. (Sokol S., Smerdel B., Ustavno pravo, Zagreb: Informator, 1995., str. 230)

Parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti u Francuskoj se spominje osamdesetih godina XIX. stoljeća kada je od građanstva uzeta politička vlast, dok se u Velikoj Britaniji tridesetih godina XIX. stoljeća kada se plemstvo u potpunosti uklopilo u građanski sustav. Središte stvarne institucionalne moći i političke vlasti nalazilo se u parlamentu, budući da je građanstvo preko predstavničkog tijela postupno ostvarivalo veći udio unutar sustava diobe političke vlasti s plemstvom jer u liberalnoj fazi kapitalizma liberalnoj građanskoj država nije bila potrebna samostalna i snažna izvršna vlast jer je imala samo funkciju noćobdije. Ustavni okvir prema kojemu državni poglavar ima pravo da samostalno odredi tko će postati kandidatom za prvog ministra, te pravo izvršne vlasti prema kojoj može raspustiti parlament ne primjenjuju se u stvarnosti iako su neki od njih zbog zaostajanja zadržali obilježja prethodnog razdoblja. U Francuskoj se parlamentarizam kojemu je ravnoteža poremećena u dobrobit zakonodavne vlasti zbog svojih gospodarskih osnova dosta dugo zadržao. Obilježava ga višestranački sustav kod kojeg nijedna strana ne može u predstavničkom tijelu dobiti većinu, zbog unutarstranačke discipline koja je vrlo slaba stranačke koalicije se nisu mogle dugo zadržati na vlasti. Sa suprotne strane imamo Veliku Britaniju gdje se sedamdesetih godina XIX. stoljeća razvio dvostranački sustav s vrlo stabilnom unutarstranačkom disciplinom te se počinje razvijati novi oblik koji je suprotan dosadašnjem, a naziva se „parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti“ koji predstavlja suvremenu primjenu parlamentarnog sustava. (Sokol S., Smerdel B., Ustavno pravo, Zagreb: Informator, 1995., str. 230)

Parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti ili suvremeni parlamentarizam osnovan na okvirima ustavnih konvencija ili normama pisanog ustava određenog kao klasičnog modela u osnovi dualističkog parlamentarizma, većinskog i dvostranačkog parlamentarizma. Treći oblik kojeg obilježava ne samo promijenjeni odnos mehanizma ustrojstva vlasti i stvarnih političkih institucija karakterističnih za većinski i dvostranački parlamentarizam, ovom obliku je izmijenjen i njegov ustavni mode. Navedeni oblik karakterističan je za Francusku prema Ustavu iz 1958. godine. U Velikoj Britaniji dvostranački sustav ima veliki utjecaj na stvarno ustrojstvo vlasti. (Sokol S., Smerdel B., Ustavno pravo, Zagreb: Informator, 1995., str. 234)

Dvostranački sustav ne podrazumijeva postojanje samo dviju političkih stranka, nego to da su u Domu komuna dvije stranke najbrojnije zastupljene. Dok jedna od njih ima na raspolaganju



apsolutnu većinu zastupničkih mjesta te stoga može između izbora vladati samostalno. Dvostranački sustav Velike Britanije postoji zbog društveno-gospodarske prirode odnosno zato što je cijela država podijeljena na ne tako velike izborne jedinice s jednim zastupnikom koji je odabran relativnom većinom te tako dolazi do stvaranja velikih političkih stranaka, a eliminiraju se malih. Dvostranački sustav Velike Britanije smatra se najvišim stupnjem narušene ravnoteže jer prevladava izvršna vlast. S obzirom na dominaciju izvršne vlasti, mogućnost političkog nadzora izvršne vlasti smatra se kao jedno od obilježja osnovnog političkog cilja parlamentarizma koji smo na početku naznačili. (Sokol S., Smerdel B., Ustavno pravo, Zagreb: Informator, 1995., str. 234)

Većinski parlamentarizam u stvarnosti ustrojstva vlasti zapadnoeuropskih demokracija iskazuje na dva načina: prvi kao činjenica da jedna stranaka bez obzira na broj stranaka između izbora cijelo razdoblje kada je na vlasti u predstavničkom tijelu ima većinu, i drugi kao postojanje prilično stabilnih stranačkih koalicija koje rijetko u predstavničkom tijelu padaju, a i dalje su na vlasti do sljedećih izbora. U odnosu na dvostranački parlamentarizam, većinski parlamentarizam je dosta složeniji i jednoobrazan. Složenost većinskog sustava proizlazi iz toga da zapadnoeuropske demokracije koje imaju parlamentarni sustav, taj sustav je više ili manje različit ovisno o broju političkih stranaka i ovisno o političkog snazi odnosno u većoj zastupljenosti u predstavničkom tijelu. Kao primjer možemo navesti Saveznu Republiku Njemačku i Austriju s dvije veće i jednom manjom političkom strankom. U SR Njemačkoj radi se o Socijaldemokratskoj stranci, Kršćansko-demokratskoj i Liberalnoj stranci, a u Austriji su to Socijalistička, Narodna i Liberalna stranka. Zatim Španjolska s jednom velikom strankom i dvije manje, te nasuprot njih nalaze se Danska, Nizozemska i Belgija koje imaju veći broj zastupljenih stranaka u predstavničkom tijelu gdje vlade mogu pasti u predstavničko tijelu stoga onda ne možemo više govoriti o većinskom parlamentarizmu. Švedska, Norveška i Finska imaju jednu veliku (socijaldemokratsku stranku) i više manjih relativno snažnih građanskih stranaka koje ulaze u koalicije stoga njihov većinski parlamentarizam najčešće slični onima u Njemačkoj, Austriji i Španjolskoj. U većinskom parlamentarizmu uvijek ima određeni stupanj ravnoteže koji može biti prikazan i kroz neposredan nadzor predstavničkog tijela nad izvršnom vlasti. No gdje imamo veću izraženost većinskog parlamentarizma, imamo neposredno politički nadzor izvršne vlasti, a uloga parlamenta je samo u posredovanju političke javnosti kao što smo to mogli vidjeti i u dvostranačkom parlamentarizmu. (Sokol S., Smerdel B., Ustavno pravo, Zagreb: Informator, 1995., str. 234-235)

## 4. PREDsjednički SUSTAV

### 4.1. GLAVNE ZNAČAJKE PREDsjedničkog SUSTAVA

Predsjednički sustav ima svoje karakteristične značajke koje ga razlikuju od parlamentarnog sustava. Neka od glavnih obilježja predsjedničkog sustava su:

-U ovom sustavu predsjednik nema formalne ovlasti. On je šef i izvršne vlasti i države. On također služi kao ceremonijalni vođa izvršne vlasti. On služi kao glavni stvarni izvršni direktor odnosno čelnik vlade. Kao rezultat toga, predsjednički sustav odlikuje se jednom izvršnom idejom.

- Narod ili izborni kolegij izravno bira predsjednika.

- Predsjednik može biti smijenjen samo putem postupka opoziva zbog ozbiljnog kršenja Ustava.

- Predsjednik vodi državu uz pomoć male skupine pojedinaca koja je njegov kabinet. Predsjednik imenuje neizabrane tajnike odjela u kabinet, koji služe kao savjetodavno tijelo. Odgovorni su predsjedniku, a on ima ovlasti smijeniti resorne tajnike.

- Predsjednik i njegov kabinet nisu zakonodavci niti su odgovorni zakonodavnoj vlasti.

- Predsjednički sustav učinkovito pokazuje načelo diobe vlasti. Članovi jednog ogranka ne smiju se pridružiti drugom.

- Predsjednik ima ovlasti staviti veto na zakonodavne radnje. On ili ona također mogu dati oprost. (Abinaya S., „A Comparative Analysis of Parliamentary and Presidential Form of Government“, *Supremo Amicus* Vol.28, 2022., str. 68)

Predsjednički sustav provodi se u SAD-u i velikom broju južnoameričkih država. Neka njegova obilježja mogu se vidjeti i unutar političkih sistema zemalja u razvoju u Africi i Aziji. Implementacija predsjedničkog sustava osnovana je prema načelu diobe vlasti koja zahtjeva međusobnu organizaciju i funkcionalnu samostalnost tri vrste vlasti: zakonodavna, izvršna i sudska vlast. Zakonodavna je vlast povezana sa zakonodavnim organima, izvršna vlast s izvršnim organima a sudska vlast je povezana sudskim organima. (Mandić O., Sokol S., *Država*, Zagreb: Informator, 1977., str. 165)

Administrativna nezavisnost zahtjeva samostalnu osnovu formiranja, prema kojoj organi jedne vlasti ne mogu proizlaziti iz organa neke druge vlasti, odnosno organi jedne vlasti mogu biti birani samo od organa te vlasti. Organi jedne vlasti mogu odgovarati samo toj vlasti i niti jednog drugog, te prema tome organi jedne vlasti nemaju pravo opozvati ograne druge vlasti. Prema funkcionalnoj nezavisnosti za vršenje nadležnosti organa svake od vlasti potrebna je potpuna samostalnost.

Organi pojedinih vlasti nemaju pravo zadirati u funkcije drugih vlasti niti ukinuti akte drugih vlasti, također nisu ovlaštene dati upute za njihovo djelovanje. (Mandić O., Sokol S., Država, Zagreb: Informator, 1977., str. 165)

Predsjednički sustav vlade od povijesti pa sve do danas najbolje je primijenjen prema Ustavu SAD iz 1978. godine. Na temelju analize ustavnih i stvarnih odnosa između najviših organa saveznih vlasti u SAD-u (predsjednik SAD-a, Kongres i Vrhovni federalni sud) definirane su njegova ustavna obilježja i njihova primjena u političkoj realnosti. (Mandić O., Sokol S., Država, Zagreb: Informator, 1977., str. 165)

## **4.2. PREDNOSTI I NEDOSTACI PREDSJEDNIČKOG SUSTAVA**

Predsjednički sustav kao i svi sustavi ima svoje prednosti i nedostatke. Prednosti predsjedničkog sustava uključuju:

-Stabilnost: mandat predsjednika je određen i ne podliježe podrški parlamentarne većine; njegova vlada je stabilna. predsjednik nije pod nikakvim političkim pritiskom da se donese odluke.

-Manji utjecaj stranačkog sustava: jer predsjednički sustav uprave ima definiran mandat, političke stranke ne mogu smijeniti vlada.

-Podjela vlasti: sve tri grane vlasti su neovisne jedna o drugoj, administrativna učinkovitost je znatno povećana. Ovo uključuje izvršnu vlast, te zakonodavnu i sudsku vlast.

- Stručna vlada: izvršna vlast nije dužna donositi zakone, Predsjednik može izabrati stručnjake u mnogim disciplinama za vođenje odgovarajućih agencija odnosno ministarstva.

( Abinaya S., „A Comparative Analysis of Parliamentary and Presidential Form of Government“, *Supremo Amicus* Vol.28, 2022., str. 68)

Uz sve pozitivne karakteristike predsjedničkog sustava navode se i neki nedostaci. Ključni nedostaci predsjedničkog sustava su:

-Sustav plijena: Sustav omogućuje predsjedniku široke pokroviteljske ovlasti. Predsjednik imenuje rukovoditelje kako mu odgovara. Ovo rađa sustav plijena, u koji oni povezani s predsjednikom dobivaju položaje u vladi.

-Zastoj između zakonodavne s izvršnom vlasti: Može postojati redovita prepirke između dviju grana vlada budući da postoji čvršći ovdje je podjela vlasti. Ovo vodi do smanjenje učinkovitosti zbog vremena gubljenje.

-Manje odgovorna izvršna vlast: čelnik Vlade može postati vođa vlade diktatorski budući da zakonodavno tijelo nema utjecaja na upravu ili predsjednika.

- Rigidna vlada: Predsjednički režimi često se kritiziraju zbog nefleksibilnosti.

- Nije prilagodljiv.

( Abinaya S., „A Comparative Analysis of Parliamentary and Presidential Form of Government“, *Supremo Amicus* Vol.28, 2022., str. 68)

## **5. PARLAMENTARNI SUSTAV U HRVATSKOJ**

### **5.1. POVJESNI RAZVOJ PARLAMENTARNOG SUSTAVA U HRVATSKOJ**

Na temelju Ustava 22. prosinca 1990. godine Republika Hrvatska postaje demokratska ustavna država. Hrvatskim ustavom zajamčena su građanska prava vjere, slobode govora, informiranja i udruživanja, ravnopravnost nacionalnosti zajamčena je nizom ustavnih članaka. „Pri izboru modela ustrojstva vlasti ustavotvorac se također svjesno opredijelio za polupredsjedničku varijantu parlamentarnog sustava, a ne za čisti sustav parlamentarne vlade.“ (Sokol S., „Hrvatska demokratska ustavna država“, *Politička misao* Vol. 35 No. 3, 1998., str. 114) Sustav je odabran prema uzoru francuskog ustava V. Republike iz 1958. godine u kojemu zakonodavnu vlast ima Hrvatski sabor, a izvršnu vlada i predsjednik Republike. (Sokol S., „Hrvatska demokratska ustavna država“, *Politička misao* Vol. 35 No. 3, 1998., na str.113-114)

Ustavom iz 1990. dolazi do promjene u strukturi Sabora koji iz trodomnog tijela prelazi u dvodomno tijelo kojeg čini Županijski dom i Zastupnički dom. Ustavnim amandmanima iz 2001. ukida se Županijski dom čime Sabor postaje jednodomno tijelo. Svake četiri godine biraju se članovi sa stranačkih lista. (Hrvatski sabor, <https://www.sabor.hr/hr/o-saboru/povijest-saborovanja#no-back>, 01.09.2023.)

Od 1990. do kraja 1999. godine, prema parlamentarnim i predsjedničkim izborima Predsjednik Republike istovremeno je bio nositelj izvršne vlasti i politički predvodnik stranačke većine u Saboru. Vlada je bila podređena i politički odgovorna Predsjedniku Republike. Takva snažna pozicija Predsjednika Republike nije sama po sebi bila karakteristika polupredsjedničkog sustava, stoga je polupredsjednički sustav i uz sve druge razloge postao svojevrsan simbol svega negativnog u djelovanju državne vlasti u tom razdoblju. Te zbog toga dolazi do uspostavljanja nove

diobe vlasti od 2000. godine. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 376-378)

Polupredsjednički sustav 2000. godine postao je sustavom parlamentarne vlade. Hrvatski ustavotvorci su imali zadatak osmisлити ustavne odredbe po kojima bi se jasno razdijelilo i primijenilo načelo podjele vlasti u suvremenom značenju. Cilj je razdvojiti tri temeljne grane vlasti tako da omogućе između osoba koje se nalaze na čelu državnih funkcija međusobnu ravnotežu i provjeru. Dioba obuhvaća dvije dimenzije: horizontalnu dimenziju prema gdje se želi urediti odnos nositelja zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, te vertikalnu dimenziju gdje je međusobni odnos lokalne samouprave i središnje vlasti oblikovan na osnovi ustavne raspodjele ovlasti, na temelju osiguranog prava na lokalnu samoupravu koje predstavlja ustavno načelo. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 377)

## **5.2. USTROJSTVO VLASTI I STRUKTURA**

„Republika Hrvatska je parlamentarna demokracija, a po svojem ustroju jedinstvena republika. Politički sustav utemeljen je na načelu trodiobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.“ (Hrvatska.eu, <https://croatia.eu/index.php?view=category&id=14&lang=1>, 09.08.2023.)

Prema Ustavu Republike Hrvatske ustrojstvo državne vlasti u Hrvatskoj čine: 1. Hrvatski Sabor, 2. Predsjednik Republik Hrvatske, 3. Vlada Republike Hrvatske, 4. Sudbena vlast, 5. Državno odvjetništvo (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

Hrvatski sabor nositelj je zakonodavne vlasti i predstavlja predstavničko tijelo građana. Ima najmanje 100 zastupnika, a maksimalno 160 zastupnika, birani tajnim glasovanjem. Zastupnici u Hrvatskom saboru na temelju Ustava Republike Hrvatske imaju imunitet, a ne posjeduju obvezujući mandat. Hrvatski sabor se sastoji od predsjednika te jednoga ili više potpredsjednika. Zadaća je Hrvatskog sabora je donošenje odluka mijenjanju i donošenju Ustava, donošenje zakona, državnog proračuna. Hrvatski sabor ovlašten je donositi akte na osnovu kojih se iskazuje politika Hrvatskoga sabora, odlučivati o miru i ratu, osigurava strategiju obrane i nacionalne sigurnosti, nad službama sigurnosti i oružanim snagama vrši građanski nadzor, donosi odluke o mijenjaju granica, može raspisati referendum, provodi izbore, ima ovlast imenovati i razriješiti, vrši nadzor nad radom Vlade ali i drugih nositelja javnih dužnosti koje su odgovorne Hrvatskomu saboru, daje oprostjenje za kaznene postupke te obavlja i druge poslove koji su utvrđeni Ustavom. Sabor također osniva

istražna povjerenstva koja se tiču svih pitanja od javnog interesa. (Hrvatska.eu, <https://croatia.eu/index.php?view=article&lang=1&id=27>, 09.08.2023.)

Prema Ustavu „Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu. Predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti. Predsjednik Republike odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, članak 94)

Predsjednik Republike raspolaže raznim ovlastima. Ustavne ovlasti Predsjednika Republike su:

1. raspisuje parlamentarne izbore i saziva Hrvatski sabor na njegovo prvo zasjedanje,
2. u skladu s Ustavom ima ovlast raspisati referendum,
3. na osnovu izvršenih konzultacija i dodjeljivanja zastupničkih mjesta, uručuje se mandat osobi koja ostvaruje povjerenje većine svih zastupnika za sastavljanje Vlade,
4. pruža pomilovanja,
5. ima ovlast dati odlikovanja i priznanja prema zakonu,
6. radi druge dužnosti određene Ustavom, među najvažnijima je suradnja s Vladom po pitanju formuliranja vanjske politike kao i nadzoru nad državnim službama sigurnosti (Smerdel B., Ustavno uređenje Europske Hrvatske, Zagreb: Narodne novine, 2020., str. 433)

Vlada Republike Hrvatske uz Predsjednika Republike obavlja izvršnu vlast. „Vladu Republike Hrvatske čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri.“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 108. stavak 1) Za svoje postupke odgovora Hrvatskomu saboru. Predsjednik Vlade Hrvatskom saboru prikazuje Vladu i traži od Hrvatskog Sabora glasa o povjerenju, Vlada kreće s radom kada joj većina saborskih zastupnika iskaže povjerenje. Vlada ima ovlasti predlagati druge akte i zakone Hrvatskomu saboru, Vlada daje prijedlog državnog proračuna i završnog račun, ona osigurava se druge odluke i zakoni Sabora provedu, ima ovlast donijeti uredbe kojom se zakon izvršava te upravlja vanjskom i unutarnjom politikom. Neke od zadaća Vlade su i da vrši nadzor nad radom državne uprave te ju usmjerava, bavi se gospodarskim razvitkom zemlje i određuje kako će javne službe raditi. (Hrvatska.eu, <https://croatia.eu/index.php?view=article&lang=1&id=28>, 09.08.2023)

Sudbenu vlast vrše samostalni i neovisni sudovi. U Republici Hrvatskoj sudbenu vlast provode redovni ( županijski i općinski ) i specijalizirani ( trgovački sud, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, upravni sud, Visoki kazneni sud Republike Hrvatske, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske,) sudovi, te Vrhovni sud Republike Hrvatske. Sudske rasprave su javne te se presude izriču javno.( Vrhovni sud Republike Hrvatske, <https://www.vsrh.hr/o-sudbenoj-vlasti.aspx>, 09.08.2023.)

Na temelju Ustava Republike Hrvatske: „Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. Predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, na prijedlog Predsjednika Republike bira i razrješuje Hrvatski sabor. Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske bira se na četiri godine. Ustanovljavanje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova te postupak pred sudovima uređuje se zakonom.“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, članak 116)

Kada se govori o ustrojstvu državnog odvjetništva, prema Ustavu Republike Hrvatske :

„Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i prava. Glavnoga državnog odvjetnika Republike Hrvatske imenuje na vrijeme od četiri godine Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora. Zamjenike državnih odvjetnika, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje, razrješuje i o njihovoj stegovnoj odgovornosti odlučuje Državnoodvjetničko vijeće. Odluke iz stavka 3. ovoga članka Državnoodvjetničko vijeće donosi na nepristran način, a na temelju kriterija propisanih zakonom. Zamjenici državnog odvjetnika državnoodvjetničku dužnost obavljaju stalno. Državnoodvjetničko vijeće ima jedanaest članova, a čine ga sedam zamjenika državnog odvjetnika, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe. Članovi Državnoodvjetničkog vijeća biraju se na vrijeme od četiri godine, s tim da članom Državnoodvjetničkog vijeća nitko ne može biti više od dva puta. Članovi Državnoodvjetničkog

vijeća biraju predsjednika između sebe. Čelnici državnih odvjetništava ne mogu biti birani za članove Državnoodvjetničkog vijeća. Djelokrug, ustrojstvo, način izbora članova i način rada Državnoodvjetničkog vijeća uređuju se zakonom. Ustanovljavanje, ustrojstvo, djelokrug i nadležnost državnog odvjetništva uređuju se zakonom.“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, članak 121.a)

### **5.3. ODNOS UPRAVE I VLASTI**

Vlada Republike Hrvatske poštujući zakon i Ustav provodi izvršnu vlast, te su njezine ovlasti prema Ustavu donošenje uredbi u skladu s Ustavom i zakonom te daje prijedlog zakona i državnog proračuna i osigurava provedbu propisa i zakona koje je Hrvatski sabor donio. Ustrojstvo Vlade određuje Zakon o Vladi Republike Hrvatske prema kojemu se u Vladi uređuju središnji državni uredi koji izvršavaju administrativne i stručne poslove u pojedinim područjima. Na čelu ureda je predstojnik koji je jednak državnom tajniku, prijedlog svojeg predsjednika ga Vlada imenuje. Predstojnik koji upravlja uredom odgovara predsjedniku Vlade. Pod središnje urede ubrajaju se:

1. Ured predsjednika Vlade – bavi se stručnim i administrativnim poslovima koji se tiču predsjednika Vlade po njegovom nalogu.
2. Središnji državni ured za upravu – zadaća mu je obavljanje poslova koji se odnose na ustrojstvo i sustav državne uprave i lokalne samouprave, političkog i izbornog sustava.
3. Središnji državni ured za e-Hrvatsku – povezuje privatni sektor i djelokrug državne uprave s ciljem ostvarivanja projekta e-Hrvatska
4. Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom – bavi se upravnim i stručnim poslovima udjela u trgovačkim društvima kojih je Republika Hrvatska vlasnik i koji se bave upravljanjem pokretninama i nekretninama,
5. Središnji državni ured za razvojnu strategiju – izvršava stručne i upravne poslove čija je zadaća utvrđivanje prijedloga i provedbom strategije razvoja Republike Hrvatske, te suradnjom s tijelima državne uprave radi ostvarivanja ciljeva strategije.

Uz središnje državne urede, uz njih djeluju i Ured za odnose s javnošću. Ured za zakonodavstvo i Ured za nacionalne manjine. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 387-388)

Sustav državne uprave nadzire i usmjerava Vlada Republike Hrvatske. „Poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te



drugi upravni i stručni poslovi.“ (Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19, čl. 3 stavak 1) U situaciji da Vlada utvrdi nezakonitost u načinu donošenja prema Zakonu o sustavu državne uprave „Ako utvrdi nezakonitosti u postupku donošenja ili sadržaju provedbenog propisa ili naredbe koje je donio čelnik tijela državne uprave, Vlade je ovlaštena odlukom: nadležnom čelniku naložiti donošenje odgovarajućih izmjena provedbenog propisa ili naredbe, staviti izvan snage naredbu ili pojedine njezine odredbe.“ (Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19, čl. 42) No ukoliko Vlada „utvrdi nezakonitosti u postupku donošenja ili sadržaju provedbenog propisa koji je donijelo zakonom ovlašteno tijelo pravne osobe s javnim ovlastima napravilo, Vlada je ovlaštena : nadležnoj pravnoj osobi s javnim ovlastima predložiti donošenje odgovarajućih izmjena provedbenog propisa, podnijeti zahtjev Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti provedbenog propisa s Ustavom i zakonom.“ ( Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19, čl. 43)

Poslovi državne uprave za provedbu državne politike: izrada nacrtu prijedloga zakona, prijedloga drugih akata vlade i uredbi, zatim izrada nacrtu planskih i strateških dokumenata, prati učinkovitost provedbe uredbi, zakona i drugih akata Vlade, zastupa Republiku Hrvatsku u međunarodnim organizacijama i tijelima Europske unije, bavi se europskim poslovima i ostvarivanje prema posebnom zakonu međunarodne suradnje. Hrvatski sabor određuje jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila prema kojima se izrađuju nacrti prijedloga općih akata Vlade, prijedloga drugih propisa i prijedloga zakona. (Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://mpu.gov.hr/sustav-drzavne-uprave-23214/23214>, 09.08.2023.)

Poslove državne uprave izvršavaju tijela državne uprave. Posebnim zakonom određeni dio poslova državne uprave izvršavaju jedinice područne i lokalne samouprave ili druga pravne osobe ovlaštene zakonom koje posjeduju javne ovlasti. Sredstva za obavljanje državne uprave osigurana su u državnom proračunu. Javan rad jedna je od karakteristika pravnih osoba koje posjeduju javne ovlasti u dodijeljenim im poslovima državne uprave, tijela državne uprave te tijela jedinica područne i lokalne samouprave. Ako pravnoj osobi, nekoj drugoj stranci ili građaninu, nastane šteta zbog nezakonitog i nepravilnog rada tijela jedinica područne i lokalne samouprave ili tijela državne uprave država odgovara za počinjenu štetu. Protiv prvostupanjskih mjera i radnji, pojedinačnih akata, tijela jedinica područne i lokalne samouprave , tijela pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u dodijeljenim im poslovima državne uprave i tijelima državne uprave omogućeno je podnijeti žalbu, no u slučaju nepravodobne žalbe moguće je zahtijevati sudska zaštita. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., 389-390)

Pod tijela državne uprave ubrajaju se državne upravne organizacije i ministarstva, te državni dužnosnici obavljaju poslove državne uprave. Državni dužnosnici su ministri, državni tajnik središnjeg državnog ureda, državni tajnik, glavni državni službenik, , glavni ravnatelj i druge osobe sukladno posebnom zakonu, a u državnu službu se primaju na temelju javnog natječaja. Namještenici u tijelima državne uprave obavljaju tehničke i pomoćne poslove. (Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://mpu.gov.hr/sustav-drzavne-uprave-23214/23214>, 09.08.2023.)

## **5.4. IZBORI**

U zakonodavnoj vlasti na tajnim i neposrednim izborima glasovanjem biraju se zastupnici u Hrvatski sabor. Biraju se na mandat u trajanju od četiri godine na temelju proporcionalne preferencijskom i zastupljenosti glasovanju. Predsjednik Republike Hrvatske raspisuje tako da donese odluku o raspisivanju izbora. Do dana kada se održavaju izbori za zastupnike od dana kada na snagu stupi odluko o raspisivanju izbora mora najmanje 30 dana proći . Pravo biranja zastupnika u Sabor na izborima ima svaki punoljetni hrvatski državljani, a mogućnost biti biran ima isto državljanin Hrvatske s punih 18 godina. Saborsku lista zastupnika za izbor može biti predložena od jedne ali i većeg broj političkih stranaka. Na dan kada se objavljuju zbirna lista izbornih jedinica počinje izborna promidžba, a prestaje 24 sata prije održavanja izbora. Parlamentarne izbore provode tijela kao što su: izborna povjerenstvena izbornih jedinica, birački odbori, Državno izborna povjerenstvo Republike Hrvatske te općinska i gradska izborna povjerenstva. Rezultate Parlamentarnih izbora donosi Državno izborna povjerenstvo. (Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/izbori-u-republici-hrvatskoj-24524/izbori-za-zastupnike-u-hrvatski-sabor-24526/24526>, 09.08.2023.)

Izbori u izvršnoj vlasti odnosno izbori za predsjednika odvijaju se tako da: „Izbore za predsjednika Republike Hrvatske raspisuje Vlada Republike Hrvatske u roku koji omogućava da se oni obave najmanje 30 dana, a najviše 60 dana prije isteka mandata“ (Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14, čl. 3) trenutnog predsjednika. Svakih 5 godina održavaju se izbori na kojim se izabire predsjednik Republike Hrvatske. Predsjednikom može postati punoljetni hrvatski državljanin odnosno koji ima navršenih 18 godina (birač). Na neposredne tajne izbore s tajnim glasovanjem mogu izaći punoljetni odnosno s 18 godina hrvatski državljani. „Od dana raspisivanja pa do dana izbora predsjednika Republike

Hrvatske mora proteći najmanje 30 dana.“ (Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14, čl. 4) U izborima mogu sudjelovati i svi punoljetni građani koji imaju državljanstvo Republike Hrvatske koji su za vrijeme izbora Predsjednika Republike Hrvatske izvan Republike Hrvatske tako da glasaju u inozemnim uredima i diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske. Registrirane političke stranke, birači skupno ili pojedinačno mogu predložiti kandidate za predsjednika Republike Hrvatske. Prema Zakonu „Izborna promidžba počinje danom objave liste kandidata za predsjednika Republike Hrvatske od strane Državnog izbornog povjerenstva, a završava 24 sata prije dana održavanja izbora.“ (Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14, čl. 13) U periodu od 24 sata ranije od dana kada se izabire Predsjednik zabranjen je bilo koji oblik izborne promidžbe. Na osnovu većine glasova od birača koji su izašli na glasanje i glasovali, izabire se Predsjednik Republike Hrvatske. Ako nitko od kandidata ne postigne takvu većinu nakon 14 dana, izbor se ponavlja. Sukladno tome ako je na izboru sudjelovao veći broj kandidata, u sljedeći odnosno drugi krug ulaze dvoje kandidata s najviše ostvarenih glasova u prvom glasovanju. U slučaju da netko od kandidata odustane na njegovo mjesto dolazi kandidat koji je nakon njega bio sljedeći po redu po broju glasova. Predsjednikom postaje onaj kandidat koji je na ponovljenim izborima ostvario veći postotak glasova u odnosu na svog suparnika. Izabranom predsjedniku Republik Hrvatske započinje mandat na posljednji dan aktualnog predsjednika. ( Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske, NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14)

Dok su izbori za Vladu Republike Hrvatske i njezine članove odvijaju na način da:

Ustav definira sastav Vlade „Vladu Republike Hrvatske čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri.“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 108. stavak 1)

Postupak izbora članova Vlade definiran je u Ustavu. Te prema njemu „Članove Vlade predlaže osoba kojoj je Predsjednik Republike povjerio mandat za sastav Vlade. Odmah po sastavljanju Vlade, a najkasnije u roku od 30 dana od prihvaćanja mandata, mandatar je dužan program Vlade i Vladu predstaviti Hrvatskom saboru i zatražiti glasovanje o povjerenju. Vlada stupa na dužnost kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Predsjednik i članovi Vlade polažu svečanu prisegu pred Hrvatskim saborom. Tekst prisega utvrđuje se zakonom. Na temelju odluke Hrvatskoga sabora o iskazivanju povjerenja Vladi Republike Hrvatske, rješenje o

imenovanju predsjednika Vlade donosi Predsjednik Republike uz supotpis predsjednika Hrvatskoga sabora, a rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskoga sabora.“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 109)

Kada je riječ o izborima u sudskoj vlasti uvjete koje Sudac Ustavnog suda mora ispunjavati navedeni su u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu prema kojemu „(1) Za suca Ustavnog suda se može izabrati osobu koja je hrvatski državljanin, diplomirani pravnik s najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci koja se u toj struci istakla znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem. (2) Osoba koja je stekla doktorat pravnih znanosti i ispunjava druge uvjete iz stavka 1. ovoga članka može se izabrati za suca Ustavnog suda ako ima najmanje 12 godina radnog iskustva u pravnoj struci.“ (Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02, čl. 5.)

1. Odbor Hrvatskog sabora koji se smatra nadležnim za Ustav pokreće postupak na način da objavi poziv za predlaganje kandidata u Narodnim novinama. U pozivu su navedeni uvjeti koje potrebno ispuniti da bi kandidat postao sudac Ustavnog suda, prilozi koji uz prijedlog moraju biti dostavljeni i rok u kojem se prijedlog može podnijeti.

2. Odbor ispituje ispravnost podnesenih kandidatura nakon što protekne vrijeme potrebno za dostavu prijedloga zatim s kandidatima koji ostvaruju uvjete provodi razgovor te prema rezultatima razgovora i prikupljenih podataka radi se uža lista kandidata. Broj sudaca koji se biraju mora biti manji od broja kandidata koji se nalaze na listi.

3. Zatim Odbor uručuje Hrvatskom saboru svoj prijedlog i listu svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor. Prijedlog Odbora mora imati obrazloženje o tome zašto je pojedinom kandidatu s njegove liste užeg izbora dana prednost pred ostalim kandidatima koji ispunjavaju uvjete

4. Zastupnici Hrvatskog sabora zatim glasaju individualno o svakom predloženom kandidatu.

5. Sudac Ustavnog suda se bira dvotrećinskom većinom od ukupnog broja zastupnika koji čine Hrvatski sabor.

(Antić T., „Postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske“, *Pravni vjesnik* Vol. 31 No. 1, 2015., str. 53-54)

## **6. PREDsjednički SUSTAV U SAD-u**

### **6.1. POVJESNI RAZVOJ PREDsjedničkog SUSTAVA U SAD-U**

Početkom XVII. Stoljeća na područje Nove Engleske i današnje Virginije naselili su Engleski puritanci kako bi izbjegli vjerski progon. Nakon nekog vremena engleski mali posjednici su na područjima današnje Sjeverne i Južne Karoline i Georgije pomoću robova započeli intenzivnu poljoprivredu. Razlikujemo dvije vrste kolonija, kolonije s kraljevskim guvernerom i privatne kolonije koje su na temelju ugovora s kraljem postale privatne kolonije. Godine 1633. Wiliam Penn stekao je veliko prostranstvo između sjevernih i južnih kolonija i osnovao Philadelphiju i kvekersku koloniju Pensilvaniju. Engleska je te kolonije vidjela kao priliku za izvući veliku ekonomsku korist, stoga je pokušala na njih primijeniti Zakon o taksama 1765. godine, ali nisu uspjeli jer su se tome kolonisti oduprli s opravdanjem da njihovi predstavnici nisu bili članovi parlamenta. Iz tog razloga 1767. Engleska je uvela novu carinu, što je rezultiralo da 1773. godine stanovnici Bostona bacaju sanduke s čajem s tri broda u luci. Taj događaj je poznat pod nazivom Bostonskom čajankom ("Boston Tea Party"). Thomas Jefferson 4. srpnja 1776. godine sastavio je Deklaraciju nezavisnosti kao rezultat rata između Engleske i njezinih kolonija u Sjevernoj Americi koji je trajao od 1775. do 1783. godine. Gerilski način ratovanja nije išao u korist Engleskoj. George Washington, posjednik iz Virginije bio je izabran za generala. Presudna pobjeda Amerikanaca bila je kada im se protiv Engleza priključila Francuska kod Saratoge 1777. godine, čija je vojska pobijedila 1781. kod Yorktowna što je rezultiralo lošim financijskim stanjem u Francuskoj. Od 1777. do 1787. SAD su organizirane kao konfederacija, jedinstveno se rješavaju samo najvažnija pitanja. Dana 17. rujna 1787. SAD prema novom ustavu postaju federacija, tzv. predsjednička republika, u kojoj najveća ovlaštenja ima predsjednik. Ustav je donesen od strane 55 delegata iz 13 država osnivača, koji se još nazivaju "Founding Fathers" (Očevi Unije). (Margetić I., Opća povijest prava i države, Rijeka: Pravni fakultet, 1998., str. 157)

Revolucionarnim ratom za neovisnost 1775.-1783. godine od britanske Krune na istočnoj obali Sjeverne Amerike trinaest se američkih kolonija izborilo se za svoju neovisnost. Kolonije su sazvale II. Kontinentalni kongres jer su bile nezadovoljne svojim gospodarskim položajem i težnjom kralja Georga III. da kolonije ostanu i dalje u podređenom položaju stacioniranjem vojske o kojoj su se one morali brinuti. Prema tome 4. srpnja 1776. godine Kontinentalni kongres usvaja Deklaraciju neovisnosti. Deklaracija neovisnosti temelji se na Locke-ovom poimanju prirodnog

prava koji kao osnovno pravo naglašava pobunu protiv vlasti i odjeljivanje od države ne poštuje prirodna prava. Donositelji Deklaracije smatrali su da trebaju čovječanstvu argumentirati razloge svoje odluke, stoga su u 27 paragrafa naveli sve nepravilnosti te nepoštivanja prava i sloboda napravljena od strane britanskog kralja i njegovi ministara. Donošenje Deklaracije potaknulo je države da donesu svoje ustave, uspostave pravo glasa, zajamče druga slobode i prava, ali i da zajamče republikanski oblik vlasti. Prva država koja je zatim donijela svoj ustav bila je Pennsylvania 1776. godine, a zatim su ju slijedile druge države. Ustav države Massachusetts koji je donesen 1780. godine smatra se posebno radikalnim s gledišta jamstva prava i sloboda građana. ( Sokol S., Smerdel B., Ustavno pravo, Zagreb: Informator, 1995., str. 39)

## **6.2. USTROJSTVO VLASTI I STRUKTURA**

Temeljne značajke prema Ustavu američkog modela ustrojstva vlasti su:

1. predsjednika biraju građani na neusporednim izborima ( iako se u stvarnosti radi o posrednom izboru)
2. jedinstvena egzekutivna vlast, vlast državnog poglavara je nadopunjena s vlašću predsjednika vlade
3. vlasti međusobno nisu politički odgovorne
4. dioba vlasti, podijeljena je na tijela koja odrađuju tri osnovne državne funkcije i svako navedeno tijelo ima svoje vlastite ovlasti

Jedna od temeljnih značajki prema kojem djeluje američki model je djelotvoran mehanizam “provjera i ravnoteža“ (checks and balances), radi se o obliku utjecaja zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti međusobno. Nekada se govorilo o striktnoj diobi vlasti prema kojem nijedna vlast nije smjela utjecati na drugu, dok danas u Sjedinjenim Američkim Državama upravo prevladava obratno. Američki utemeljitelji su htjeli osigurati oblike kod kojih bi međusobni utjecaj postojao gotovo na svim područjima djelovanja državnih tijela, te su se ti oblici dugotrajnim razvitkom institucionalno kreirali kao sustav “ provjera i ravnoteža“. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 342)

Savezna vlada SAD-a sastoji se od tri grane: zakonodavne grane, izvršne i sudske grane. Kako bi se osigurala učinkovitost vlade i zaštita prava građana, svaki ogranak ima svoje vlastite ovlasti i odgovornosti, uključujući tako i suradnju s drugim ograncima. (United States House of

Representatives, <https://www.house.gov/the-house-explained/branches-of-government>, 08.06.2023.)

Uspostavljena člankom I. Ustava, zakonodavna vlast djeluje u obliku dva doma, Zastupničkog doma i Senata, koji zajedno djeluju kao Kongres Sjedinjenih Država. Ustav daje Kongresu isključivu ovlast za donošenje zakona i objavu rata, pravo da potvrdi ili odbije mnoga predsjednička imenovanja i značajne istražne ovlasti. Zastupnički dom sastoji se od 435 izabranih članova, podijeljenih u 50 saveznih država proporcionalno njihovom ukupnom stanovništvu. Osim toga, postoji 6 članova bez prava glasa, koji predstavljaju District of Columbia, Commonwealth of Puerto Rico i četiri druga teritorija Sjedinjenih Država: Američku Samou, Guam, Američke Djevičanske Otoka i Commonwealth Sjevernih Marijanskih Otoka. Predsjedavajući Doma je predsjedatelj Doma kojeg biraju zastupnici. On ili ona je treći u liniji nasljeđivanja Predsjedništva. Članovi Doma biraju se svake dvije godine i moraju imati 25 godina, državljanstvo SAD-a najmanje sedam godina i stanovnik države (ali ne nužno okruga) koju predstavljaju. Zastupnički dom ima nekoliko ovlasti dodijeljenih isključivo njemu, uključujući ovlasti pokretanja nacrtu zakona o prihodima, opoziva saveznih dužnosnika i izbora predsjednika u slučaju izjednačenja u Elektorskom kolegiju. (The White House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-legislative-branch/>, 08.06.2023.)

Senat se sastoji od 100 senatora, po 2 za svaku državu. Sve do ratifikacije 17. amandmana 1913. godine, senatore su birala državna zakonodavna tijela, a ne narodnim glasovanjem. Od ratifikacije su senatori izabrani od strane građana svake države na mandat u trajanju od šest godina. Mandati senatora raspoređeni su tako da se otprilike jedna trećina Senata bira svake dvije godine. Senatori moraju imati 30 godina, državljanici SAD-a najmanje devet godina i rezidenti države koju predstavljaju. Potpredsjednik Sjedinjenih Država služi kao predsjednik Senata i može dati odlučujući glas u slučaju izjednačenog broja glasova u Senatu. Senat ima isključivu ovlast potvrditi ona predsjednikova imenovanja za koja je potrebna suglasnost te dati savjet i dati suglasnost za ratifikaciju ugovora. Međutim, postoje dvije iznimke od ovog pravila: Dom također mora odobriti imenovanja u potpredsjedništvo i svaki ugovor koji uključuje vanjsku trgovinu. Senat također sudi u slučajevima opoziva saveznih dužnosnika koje mu je uputio Dom. Kako bi se usvojio zakon i poslao predsjedniku na njegov ili njezin potpis, i Dom i Senat moraju usvojiti isti zakon većinom glasova. Ako predsjednik stavi veto na prijedlog zakona, oni mogu nadjačati njegov veto ponovnim usvajanjem zakona u svakom domu s najmanje dvije trećine svakog tijela koje glasa za. (The White

House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-legislative-branch/>, 08.06.2023.)

Moć izvršne vlasti pripada predsjedniku Sjedinjenih Država, koji također djeluje kao šef države i vrhovni zapovjednik oružanih snaga. Predsjednik je odgovoran za provedbu i provedbu zakona koje je napisao Kongres i, u tu svrhu, imenuje čelnike saveznih agencija, uključujući i kabinet. Potpredsjednik je također dio izvršne vlasti, spreman preuzeti predsjedničku dužnost ako se ukaže potreba. Kabinet i neovisne savezne agencije odgovorne su za svakodnevnu provedbu i primjenu saveznih zakona. Ovi odjeli i agencije imaju misije i odgovornosti jednako različite kao i one Ministarstva obrane i Agencije za zaštitu okoliša, Uprave za socijalno osiguranje i Komisije za vrijednosne papire i burzu. (The White House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-executive-branch/>, 08.06.2023.)

Potpredsjednik preuzima predsjedničku dužnost ako dođe do smrti, ostavke, uklanjanja Predsjednika s položaja te trajne ili privremene nesposobnosti Predsjednika. U slučaju da mandat potpredsjednika istekne prije mandata Predsjednika, onda će Predsjednik imenovati novog koji će preuzeti dužnost potpredsjednika nakon što se potvrdi većinom glasova u Zastupničkom domu i Senatu. Predsjednik se ne smatra politički odgovornim, no u slučaju izdaje, podmićivanja i drugih dijela za koje se smatra teškim kaznenim djelima, a koja se ostvaruju u postupku visoke optužbe (impeachment) Ustav propisuje posebnu kaznenu odgovornost. Niz posebnih savjetodavnih tijela koja su imenovana od strane Predsjednika podupiru njegovu djelatnost, dok administraciju vodi niz specijaliziranih ureda koji su izdvojeni od savezne administracije. Neki od ureda su: Izvršni ured Predsjednika, Ured za upravljanje te mnogi drugi. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 342)

Pravosudna grana sastoji se od Vrhovnog suda SAD-a i Federalnog pravosudnog centra. Prema Ustavu, "sudska vlast Sjedinjenih Država bit će povjerena jednom vrhovnom sudu i nižim sudovima koje Kongres može s vremena na vrijeme odrediti i uspostaviti." Savezni pravosudni centar je obrazovna i istraživačka agencija za savezne sudove. ( United States House of Representatives, <https://www.house.gov/the-house-explained/branches-of-government>, 08.06.2023.)

Izvršnu i zakonodavnu vlast bira narod, dok članove sudske vlasti imenuje predsjednik, a potvrđuje Senat. Vrhovni sud Sjedinjenih Država je najviši sud u zemlji i jedini dio federalnog pravosuđa koji je posebno propisan Ustavom. Ustav ne propisuje broj sudaca Vrhovnog suda; umjesto toga



taj broj određuje Kongres. Bilo ih je samo šest, ali od 1869. bilo je devet sudaca, uključujući jednog vrhovnog suca. Sve suce imenuje predsjednik, potvrđuje ih Senat, a svoje dužnosti obnašaju doživotno. Budući da se suci ne moraju kandidirati ili voditi kampanju za reizbor, smatra se da su izolirani od političkog pritiska kada odlučuju o slučajevima. Suci mogu ostati na dužnosti sve dok ne podnesu ostavku, preminu ili ih Kongres opozove i osudi. Iako Vrhovni sud može saslušati žalbu o bilo kojem pravnom pitanju pod uvjetom da ima nadležnost, on obično ne održava suđenja. Umjesto toga, zadatak Suda je tumačiti značenje zakona, odlučiti je li zakon relevantan za određeni skup činjenica ili odlučiti o tome kako se zakon treba primijeniti. Niži sudovi dužni su pri donošenju odluka slijediti presedan koji je uspostavio Vrhovni sud. (The White House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-judicial-branch/>, 08.06.2023.)

Prema Ustavu Vrhovnom sudu SAD dodijeljena je nadležnost prvog stupnja u sporovima koji su vezani za ambasadore, konzule i diplomatske predstavnike, ali i u slučaju gdje je stranka strana država ili neka od država. Dok Vrhovni sud u sporovima svih drugih slučajeva koje su odlučili federalni sudovi se ponaša u obliku prizivnog suda, ali i sudovi država članica američke federacije, prema propisu utvrđenom zakonom. O tome koji će predmet uzeti na razmatranje odlučuje sam Vrhovni sud. Načela prema kojima sudben postupka Vrhovni sud: 1. Samoograničavanje suda – nad Vrhovnim sudom ne postoji nadzorno tijelo već sam vodi računa o svom djelovanju, 2. Sud se ne bavi pitanjima političke prirode – odlučuje o pravu, a ne politici, 3. Suprotnost interesa - u sporu se mora vidjeti jasna suprotnost interesa, u slučaju da toga nema sud može odbiti razmatrati taj slučaj, 4. Stranka je ta koja određuje zahtjev, dok sud odlučuje o zahtjevu, 5. Osoba koja je stekla korist određenim postupanjem u nemogućnosti je tražiti zaštitu, 6. Sud odlučuje o pravnim, a ne činjeničnim pitanjima, 7. Vrhovni sud nije vezan precedentima no takve se odluke mogu koristiti u raspravljanju pred sudom, 8. Da bi određeni slučaj došao na razmatranje kod Vrhovnog suda, prije toga moraju biti iskorištena sva druga pravna sredstva koja stranka ima na raspolaganju, 9. Tužitelj snosi teret dokaza, 10. Zakon će na najužoj mogućoj osnovi biti proglašen neustavnim, 11. Sudi se o ustavnosti, ne sudi se o dosljednosti zakona, 12. Suci odluke donose većinom glasova (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 343-344)

Sudbenim zakonikom iz 1948. godine i Zakonom o poboljšanju federalnih sudova donesenim 1982. godine uređeno je ustrojstvo federalnog pravosuđa. Okružni sudovi SAD prvostupanjski su federalni sudovi čija se nadležnost odnosi samo na pojedine teritorijalna sudbena područja.

Drugostupanjski federalni sudovi ubraja se 13 regionalnih žalbenih sudova s kasatornim djelokruzima. Pod njihovu nadležnost spada pravna zaštita protiv odluka saveznih upravnih agencija. Žalbeni sudovi za razliku od Vrhovnog suda ne mogu odbiti nadležnost. Porota koju čini skupina laika čija je uloga donošenje odluke o krivnji u kaznenim slučajevima, o odgovornosti u slučajevima iz građanskog prava sudjeluje i u djelovanju okružnih sudova. Žalbeni sudovi postupaju prema žalbi. Kao bitne federalne sudove koji imaju posebnu nadležnost bitno je izdvojiti Sud za pritužbe (Court of Claims), Žalbeni sud za carine i patente, Vojni žalbeni sud SAD i Sud za međunarodnu trgovinu. Uz federalni sudbeni sustav djeluje i sustav državnog sudstva u svim državama koja su članice federacije, poštujući nadležnost utvrđenu Ustavom, odlukama Vrhovnog suda SAD i saveznim zakonom. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 345)

Prema sustavu provjere i ravnoteže svaka grana vlasti može mijenjati akte drugih grana vlasti:

1. Predsjednik može staviti veto na zakone koje je izradio Kongres. On ili ona također imenuje čelnike saveznih agencija i imenovanja visokih sudova.
2. Kongres potvrđuje ili odbija predsjednikove kandidate. Također može smijeniti predsjednika s dužnosti u iznimnim okolnostima.
3. Suci Vrhovnog suda, koje imenuje predsjednik i potvrđuje Senat, mogu poništiti neustavne zakone. (United States Government, <https://www.usa.gov/branches-of-government>, 08.06.2023.)

Imenovanja i razrješenja jedne su od ovlasti koje ima Predsjednik. Prema tome Predsjednik ima ovlast uz suglasnost Senata imenovati federalne suce, savezne tajnike i čelnike drugih tijela savezne uprave. Iako se radi o rutinskim imenovanjima ona kao posljedicu imaju duga i vrlo značajna ispitivanja pred senatskim odborom. Vrhovni sud donio je odluku u sporu Myers protiv Sjedinjenih Država iz 1926. godine da Predsjednik SAD ima neograničeno pravo razrješavati upravne dužnosnike te da mu za to ne treba suglasnost Senata. Američku saveznu upravu čine dvije organizacije: 1. Državni resori savezne uprave, pod nadzorom je Predsjednika, a financira ga Kongres, 2. Neovisne komisije i regulatorne agencije, posebnim zakonom ustrojava ih Kongres. Svrha im je regulacija konkretnog područja, primjenjuju propise, donose kazne za razne prekršaje uz uključeno jamstvo sudske zaštite. Predsjednik imenuje ravnatelje tih komisija, dok kongresni odbori imenuju članove. . (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 347-348)

### 6.3. ODNOS UPRAVE I VLASTI

Državna je uprava na početku imala vrlo slabu efikasnost što se odrazilo i na vrijednost njezine društvene uloge jer je stavljena u određene okvire sistemom ograničenja koju je zadala američka ustavna praska. No predsjednici kao što su A. Jackson, A. Lincoln i F. Roosevelt bez obzira na takvu upravu su ojačali položaj izvršne vlasti. Njihov uspjeh pripisuje se više njihovoj ličnosti i događajima koji su se odvijali u zemlji koja su im išla u korist, a ne zbog toga što su primijetili da je potrebna promjena određenih funkcija, osobito onih koji se tiču državne uprave.

Na primjeru SAD se može vidjeti da je za razvoj suvremene države potrebna brza i operativna izvršna vlast, koja uz širenje uloge i zadataka države, efikasno izvršava i sve ostale zadatke koje su potrebne da bi društvena zajednica se mogla razvijati. Jedni od najbitnijih ostalih zadataka su zadaci ekonomske prirode. Zbog takvog načina oblasti, državna uprava zbog svih ograničenja postaje neizdrživa posebice u vrijeme izuzetnih stanja, odnosno ratova ili ekonomskih kriza kada je uspostavljanje ekonomske stabilizacije nužno za svaku državu. Zbog tzv. izuzetnih stanja u američkoj državi bilo je potrebno korigirati usvojeni sistem diobe vlasti, posebno u odnosu na državnu upravu. Godinama nakon pojave savezne uprave u SAD 1789. godine formiraju se nezavisne regulatorne komisije kako bi pomirili protuslovlja koja su nastala zbog korištenja načela diobe vlasti u klasičnom obliku. Pusić u svojoj knjizi Američka uprava govori „ Jednom riječju, komisije treba da omoguće mješovito djelovanje, koncentraciju zakonodavne, sudske i upravne vlasti (već u samom početku svaka komisija je imala i upravnu nadležnost u najmanju ruku inspekciju) u rukama jednog nadležstva“. Komisija za međunarodni promet, prva nezavisna regulatorna komisija koja je osnovana 1887. godine uz ostalih 8 komisija zajedno s državnim korporacijama u SAD imale su važnu ulogu u društvenom životu zemlje te važnu ulogu u proširenju državne uprave u SAD, jer su svojim postojanjem bile u suprotnosti s dotadašnjim principom diobe vlasti. Razvoj američke države potaknuo je i promjene u unutrašnjoj strukturi društva koja se odrazila i na ustavnopravni i politički sistem. Širi se područje na kojem državna ima utjecaj putem svojih organa uprave stoga dolazi do koncentracije vlasti u rukama državnog upravnog aparata. Uloga uprave u odnosu na druge organe u društvu najviše se istaknula kada je država intervenirala u oblasti privrede SAD i ojačala ulogu uprave. Izmjenom ulogom uprave raste i izvršna grana vlasti. Zbog proširene uloge uprave koja je najviše bila istaknuta u privredi SAD, razvija se strah da bi uprava mogla ostvariti “totalnu prevlast“ i stoga proizlazi zahtjev za ograničenjem uprave. No u realnosti ograničenje državne uprave teško je provesti jer prema

riječima prof. E. Pusića „iznad državne uprave zapravo i nema sasvim samostalne i dovoljno organizirane sile u društvu. Za razliku od niza oblika koje je razvila državna uprava za reguliranje i nadzor privrede, za kontrolu same uprave postoje jedino tradicionalne reforme zakonodavnih skupština sudskog procesa i onog područja bez čvrstih granica koje obuhvaća neposredni utjecaj građana, javno mišljenje i organiziranu akciju interesnih grupa.“ no i uz sva ta sredstva ne moguće je ograničiti širenje državne uprave. No izvršna vlast se također širi toliko da je prema riječima senatora Williama Fulbrighta američki predsjednik u svoje ruke na planu vanjske politike si dao više ovlasti nego što mu to pripada prema ustavu SAD. (Borković I., „Dioba vlasti u ustavnom sistemu SAD s posebnim osvrtom na položaj izvršne vlasti“ u: Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu 9, 1972., 52-55)

## **6.4. IZBORI**

Kongres se sastoji od dva doma: Predstavnički dom i Senat. Predstavnički dom čini predstavništvo građana država članica američke federacije, dok je Senat predstavništvo država koje su ravnopravno zastupljene s 2 senata. Kandidat za senatora prema Ustavu mora imati najmanje 30 godina života, mora biti državljanin Sjedinjenih Država najmanje 9 godina, te mora biti državljanin države koju će zastupati u Senatu. Kandidat koji želi postati zastupnik mora imati najmanje 25 godina života, mora biti državljanin Sjedinjenih Država najmanje 7 godina, te biti državljanin države koju će zastupati u Kongresu. Također, treba biti živjeti u izbornom krugu u kojem se bira. Zastupnici se biraju na 2 godine, dok senatori na 6. Svake dvije godine dolazi do parcijalnog obnavljanja, odnosno raspisuju se izbori za jednu trećinu mjesta u Senatu. Na neposredni izborima biraju se predstavnici Predstavničkog doma u izbornim okruzima koji predstavljaju male izborne jedinice. Okruzi su podjednake veličine, a zakonodavstvo svake države članice vrši nad njima nadzor. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 339-340)

Domovi ravnopravno donose zakonske akte i državni proračun, jer je istovjetan tekst izglasan u plenumu oba doma. U slučaju da jedan dom podnese amandman na podneseni prijedlog, tekst će se uskladiti u zajedničkom odboru oba doma. Ostale odluke domovi mogu donositi zajednički ali i odvojeno. Zastupnici su jedini koji imaju pravo predložiti zakon, a to pravo ostvaruju preko pojedinih odbora domova. Iako su domovi u teoriji ravnopravni, Predstavnički dom ima prednost u financijskim pitanjima, dok Senat ima prednost u pitanjima koji se tiču vanjske politike i imenovanja saveznih dužnosnika. Predsjednik Predstavničkog doma naziva se još i speaker, on je

vođa većinske stranke u Domu, te se bira za svako zasjedanje Kongresa. Neke od njegovih ovlasti su da odlučuje o davanju riječi, nadzire poštivanje pravila postupka, organizira sjednice itd. Po Ustavu potpredsjednik SAD je i predsjednik Senata. No zbog velikih obveza potpredsjednika on je najčešće nemogućnosti presjedati Senatom stoga tu obavezu umjesto njega vrši privremeni predsjednik. Važni dužnosnici su istovremeno i vođe stranačkih skupina u oba doma. Najveći broj zakonodavnih, nadzornih i drugih djelatnosti zastupnika odvija se u odborima domova. Predsjednici odbora domova biraju se po načelu senioriteta odnosno duljini vremena koje su proveli u Kongresu. Prema tome stariji u stažu ima prednost pred mlađim. (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 340-341)

Američki Ustav ističe kriterije koje kandidat za predsjednika Sjedinjenih Američkih Država mora zadovoljavati da bi bio izabran. Potencijalna osoba koja će se nalaziti na vrhu izvršne vlasti mora biti najmanje trideset i pet godina stara, mora biti rođena u SAD-u, te prirodni državljanin koji najmanje četrnaest godina živi na području SAD-a. Predsjedniku mandat traje četiri godine, uz mogućnost obnašanja najviše dva uzastopna mandata (iznimka je bio Franklin Delano Roosevelt, 1932., 1936., 1940., 1944.). Predsjednik se može birati putem izbornika ili elektora, a koliko ih ima ovisi o naseljenosti države članice federacije i na broj predstavnika koji se nalaze u Kongresu. (Bartulović Ž., Opća povijest prava i države, Rijeka: Pravni fakultet, 2014., str. 111-112)

„Izvršnu vlast će imati predsjednik Sjedinjenih država Amerike. On će svoju službu držati za razdoblja od četiri godine, i zajedno s potpredsjednikom, izabranim za isto razdoblje bira se, kako slijedi. Svaka država će imenovati, na način kako njen zakonodavac bude odredio, broj izbornika, jednak cijelom broju senatora i predstavnika na koje ta država ima pravo u kongresu; ali se nijednog senatora ili predstavnika ili osobu koja drži kakvu povjerljivu ili plaćenu službu od Sjedinjenih država neće imenovati izbornikom.“ (Kurtović Š., Hrestomatija opće povijesti prava i države, Zagreb: Pravni fakultet, 2005., str. 75)

Od sredine 19. stoljeća izbornike za predsjednika u svim državama na općim izborima biraju građani, dok su prethodno tome izbornici bili birani od strane zakonodavnih tijela država. Izbornici se u skladu s propisom biraju sa jedinstvenih lista koje političke partije podnose, tako da svi elektori koji su izabrani su dio partije koja je na izborima dobila većinu glasova birača. Prvog ponedjeljka nakon druge srijede u prosincu, elektori će pristupiti tajnom glasanju, na kojem će se izjasniti za predsjedničkog kandidata svoje partije. Sljedeće godine 3. siječnja pristupiti će se prebrojavanju glasova i Kongres će izvijestiti o rezultatima izbora. Predsjednikom će postati kandidat koji od

ukupnog broja izbornika dobije glasove apsolutne većine. Potpredsjednik prema Ustavu bira se prema istom postupku kao i predsjednik. Ako nitko od kandidata koji se kandidiraju za predsjednika i potpredsjednika ne osvoji potrebnu većinu ili ako imaju isti broj glasova, u tom slučaju prema Ustavu Predstavnički dom tajnim glasanjem izabire predsjednika većinom glasova, te predstavništvo svake države članice u tom slučaju ima jedan glas, dok će potpredsjednik biti izabran od Senat tajnim glasanjem. Potpredsjednik će predsjednika zamijeniti ukoliko dođe do smrti predsjednika, ostavke ili nesposobnosti da izvršava svoje obaveze. Kongres može na temelju Ustavnog ovlaštenja posebnim zakonom ukoliko država ostane bez predsjednika i potpredsjednika odrediti novog državnog funkcionera koji preuzima predsjednička ovlaštenja. (Karić A., Joldić R., „Odnos između zakonodavne i izvršne vlasti u političkom sistemu Sjedinjenih Američkih Država“ u Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli 1:1, Tuzla: Pravni fakultet, 2015., str. 13-14)

Članove Vrhovnog federalnog suda ne bira narod, već su imenovani od strane predsjednika SAD, uz suglasnost Senata. Njegovi članovi su politički neodgovorni te neopozivi. Kada jednom budu izabrani oni mogu biti suci doživotno, osim u slučaju ako ne podnesu ostavku, povuku se u mirovinu s navršenih 70 godina života, ili mogu izgubiti sudsku funkciju na temelju optužbe Predstavničkog doma koju osudi Senat. (Mandić O., Sokol S., Država, Zagreb: Informator, 1977., str. 168- 169)

Kandidati se biraju te imenuju iz reda sudaca federalnih sudova ili iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Kandidati isto tako mogu biti izabrani iz redova pravnika. . (Smerdel B., Sokol S., Ustavno pravo, Zagreb: Narodne novine, 2009., str. 340-341)

## **7. ZAKLJUČAK**

U ovom radu prikazala sam povijesni razvoj i usporedbu parlamentarnog i predsjedničkog sustava na primjeru Republike Hrvatske i Sjedinjenih Američkih Država, stoga prema tome možemo vidjeti da im je povijesni put usvajanja političkih sustava bio različit. Također, istaknuta je važnost institucionalne prilagodljivosti kako bi se osiguralo da sustavi ostanu učinkoviti i relevantni, što se može vidjeti i na primjeru prijelaza iz polupredsjedničkog u parlamentarni sustav u Republici Hrvatskoj. U radu su prikazane karakteristike i ustrojstvo vlasti parlamentarnog i predsjedničkog sustava pojedinačno, te prema tome možemo vidjeti njihove međusobne sličnosti i razlike.

Sličnosti između dva sustava su ta da su i parlamentarni i predsjednički sustav demokratske prirode odnosno građani imaju moć birati svoje predstavnike i mogu sudjelovati u političkom procesu, oba sustava imaju raspodjelu između grana vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku putem kojih žele

spriječiti koncentraciju moći samo u jednoj vlasti. U oba sustava zakoni se primjenjuju jednako na sve građane, te ističu provjeru i ravnotežu osobito predsjednički sustav kako bi osigurali da niti jedna grana vlasti ne postane previše moćna u odnosu na drugu. Iako postoji velik broj sličnosti, također dosta je karakteristika prema kojima se međusobno razlikuju.

Razlike između dva sustava možemo vidjeti u izvršnoj vlasti gdje je u parlamentarnom sustavu šef države odnosno predsjednik odvojen od premijera dok u predsjedničkom sustavu su šef države odnosno predsjednik i šef vlade (premijer) često ista osoba. U parlamentarnom sustavu izvršna vlast potječe iz zakonodavne dok kod predsjedničkog sustava postoji jasna podjela između izvršne i zakonodavne vlasti, te se razlikuju u svom mehanizmu formiranja izvršne vlasti i ulozi predsjednika s obzirom na to da u predsjedničkom sustavu predsjednik ima veću i značajniju ulogu nego što ju ima predsjednik u parlamentarnom sustavu. Predsjednik u predsjedničkom sustavu ne treba održavati potporu parlamenta da bi ostao na vlasti. To znači da predsjednik može djelovati neovisno o parlamentarnoj većini i često ima veći stupanj političke neovisnosti. Dok s druge strane u parlamentarnom sustavu premijer ili vlada moraju održavati potporu većine u parlamentu kako bi ostali na vlasti. Ovisnost o parlamentarnoj većini često dovodi do političke stabilnosti jer su promjene vlasti povezane s političkim događanjima unutar parlamenta.

U radu je također prikazan i odnos vlasti i uprave. Uprava je zapravo u zbilji vrlo moćan i velik sustav, iako se za nju smatralo da je u podređenom položaju u odnosu na vlast. Prema tome vlast ima ulogu da donosi političke odluke, a uprava ih oblikuje i provodi. Javna uprava je dio izvršne grane vlasti u parlamentarnom sustavu. Odnosno, ona je odgovorna za provedbu zakona i politika koje donosi zakonodavno tijelo (parlament). U parlamentarnom sustavu, vlada ima ključnu ulogu u upravljanju javnom upravom. Vlada se obično formira od strane stranke ili koalicije koja ima većinu u parlamentu, a njezin lider postaje premijer. Premijer i ministri, koji vode različite resore, imaju nadzor nad ministarstvima i agencijama koje čine javnu upravu. Sustav državne uprave u parlamentarnom sustavu nadzire i usmjerava Vlada Republike Hrvatske. U predsjedničkom sustavu politički utjecaj na upravu nalazi se u rukama predsjednika te je uprava u potpunosti podčinjena predsjedniku države i državnim tajnicima. Državni tajnici iako politički odgovorni i ovisni o predsjedniku preuzeli su vodstvo upravnih resora. Predsjednik kao utjelovljenje sveukupnog državnog upravnog aparata se smatra odgovornim za njegov rad te ima pravo na temelju zakonodavnih ovlasti mogućnost staviti veto na zakone. Tajnici, vodeći pravosudni dužnosnici, čelnici centralnih upravnih organizacija su imenovani od strane predsjednika u opsegu

njegove izvršne funkcije. Uprava je u predsjedničkom sustavu relativno neovisna u odnosu na predstavničko tijelo.

Na temelju karakteristika parlamentarnog i predsjedničkog sustava kao i njihovoj primjeni u Republici Hrvatskoj i Sjedinjenim Američkim Državama, gdje je naglašena važnost strukture upravljanja odnosno sustava jedne nacije, zemlje diljem svijeta uz prikazana obilježja ova dva sustava mogu težiti izgradnji političkog sustava koji najbolje služi interesima i težnjama njihovih građana.



## 8. LITERATURA

1. Abinaya S., "A Comparative Analysis of Parliamentary and Presidential Form of Government," *Supremo Amicus* Vol. 28, 2022.
2. Antić T., "Postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske," *Pravni vjesnik* Vol. 31 No. 1, 2015.
3. Bartulović Ž., "Opća povijest prava i države," Rijeka: Pravni fakultet, 2014.
4. Blažević R., "Pojmovnik," *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 11 br. 1, 2011.
5. Borković I., "Dioba vlasti u ustavnom sistemu SAD s posebnim osvrtom na položaj izvršne vlasti" u: *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu* 9, 1972.
6. Giljević T., "Utjecaj okoline organizacije na upravnu koordinaciju: Ministarstvo uprave kao studija slučaja," *Hrvatska i komparativna javna uprava* Vol. 15 No. 4, 2015.
7. Grdešić I., "Policy analiza," *Politička misao* Vol. 24 No. 3, 1987.
8. Hrvatska.eu, <https://croatia.eu/index.php?view=category&id=14&lang=1>
9. Hrvatska.eu, <https://croatia.eu/index.php?view=article&lang=1&id=27>
10. Hrvatska.eu, <https://croatia.eu/index.php?view=article&lang=1&id=28>
11. Hrvatski sabor, <https://www.sabor.hr/hr/o-saboru/povijest-saborovanja#no-back>
12. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., "Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu," Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, *Suvremena javna uprava*, 2021.
13. Karić A., Joldić R., "Odnos između zakonodavne i izvršne vlasti u političkom sistemu Sjedinjenih Američkih Država" u *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli 1:1*, Tuzla: Pravni fakultet, 2015.
14. Kurtović Š., "Hrestomatija opće povijesti prava i države," Zagreb: Pravni fakultet, 2005.
15. Margetić I., "Opća povijest prava i države," Rijeka: Pravni fakultet, 1998.
16. Mandić O., Sokol S., "Država," Zagreb: Informator, 1977.
17. Petak Z., "Javne politike i problemi modernog upravljanja," *Hrvatska i komparativna javna uprava* Vol. 8 No. 2, 2008.
18. Petak Z., "Pojmovnik," *Hrvatska javna uprava*, god. 9 br. 1, 2009.
19. Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://mpu.gov.hr/sustav-drzavne-uprave-23214/23214>

20. Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/izbori-u-republici-hrvatskoj-24524/izbori-za-zastupnike-u-hrvatski-sabor-24526/24526>
21. Ronald C. N., Tansu D., "The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice," Public Administration Review Vol. 68 No. 1, 2008.
22. Smerdel B., "Ustavno uređenje Europske Hrvatske," Zagreb: Narodne novine, 2020.
23. Smerdel B., Sokol S., "Ustavno pravo," Zagreb: Narodne novine, 2009.
24. Sokol S., "Hrvatska demokratska ustavna država," Politička misao Vol. 35 No. 3, 1998.
25. Sokol S., Smerdel B., "Ustavno pravo," Zagreb: Informator, 1995.
26. The White House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-executive-branch/>
27. The White House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-judicial-branch/>
28. The White House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-legislative-branch/>
29. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
30. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02
31. United States Government, <https://www.usa.gov/branches-of-government>
32. United States House of Representatives, <https://www.house.gov/the-house-explained/branches-of-government>
33. Vrhovni sud Republike Hrvatske, <https://www.vsrh.hr/o-sudbenoj-vlasti.aspx>
34. Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14
35. Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19