

Temeljne značilnosti ureditve oblasti Republike Hrvatske po novi ustavi

1. Po novi ustavi je ureditev oblasti Republike Hrvatske utemeljena na načelu delitve oblasti, po katerem so zakonodajna, izvršna in sodna oblast ločene. Te se med seboj nadzirajo in omejujejo. Posebej je zajamčena samostojnost in neodvisnost sodne oblasti in zagotovljena stalnost sodnikov. Odnos med zakonodajno in izvršno oblastjo se izraža skozi parlamentarizem v različici polpredsedniškega sistema. Za polpredsedniški sistem, kakršen je oblikovan z novo hrvatsko ustavo, je bistveno, da tako kot čisti parlamentarni sistem na isti način in z enakimi ustavnopravnimi instituti določa odnos med zakonodajno in izvršno oblastjo. Razlika med polpredsedniškim in čistim sistemom parlamentarne vladavine je samo v različnosti odnosov znotraj izvršne oblasti, med predsednikom republike in vlade. Medtem ko je v čistem parlamentarnem sistemu vlada, znotraj nje pa še posebej njen predsednik, vse, državni poglavar pa samo ustavnopolitična figura, imata v polpredsedniškem sistemu obe telesi izvršne oblasti resnična ustavna pooblastila, pri čemer so pooblastila predsednika republike večja in bolj odločujoča. Zato je predsednik republike ustavno in politično močnejši od vlade.

Če hočemo proučevati značilnosti ureditve oblasti v Republiki Hrvatski, moramo najprej na kratko odgovoriti na vprašanje, zakaj je bil sprejet polpredsedniški sistem, ne pa čisti parlamentarni ali predsedniški sistem. Polpredsedniški sistem je bil sprejet z novo ustavo kot temeljna značilnost ureditve državne oblasti Republike Hrvatske zato, ker izpolnjuje dve glavni zahtevi uspešnega delovanja ureditve oblasti v sodobni državi: visoko stopnjo politične demokracije oz. demokratičnosti sistema ob zagotavljanju njegove učinkovitosti in stabilnosti političnega sistema v celoti. To potrjuje uporaba takega sistema v Franciji, v zelo različnih družbenih in političnih pogojih od leta 1958 do danes. O tem priča tudi dejstvo, da vse demokratične ustave, razen ustave Grčije, ki so bile sprejete po francoski ustavi iz leta 1958, tako na primer ustava Portugalske iz l. 1976, sprejemajo polpredsedniški sistem. In nazadnje, ko se v procesu opuščanja komunističnih sistemov v vzhodni Evropi spreminja tudi njihov ustavni okvir, praktično vse vzhodnoevropske države, razen Madžarske v tem trenutku, sprejemajo bodisi normativno, bodisi dejansko polpredsedniški sistem.

Prav tako velja poudariti, da je bila polpredsedniška oblika ureditve državne oblasti prisotna v demokratični parlamentarni hrvaški tradiciji. Od leta 1848, ko je ban Josip Jelačić imenoval banski svet, prvo hrvaško vlado v modernem pomenu besede, je imela Hrvatska vse do leta 1918 ob vseh omejitvah njene državnosti ureditev oblasti, ki je imela – mutatis mutandis – lastnosti, ki bi jih danes v celoti označili kot svojevrsten polpredsedniški sistem. To je bil tako imenovani orleanski parlamentarizem po zgledu ureditve oblasti v »julijski monarhiji« v Franciji v letih od 1830–1848.

Če se sprejme ocena, da sodobni parlamentarizem v vseh svojih dejanskih oblikah deluje kot parlamentarizem porušenega ravnotežja v korist izvršne oblasti, potem po našem mnenju ni dvoma, da je polpredsedniški sistem v sodobnih hrva-

* Dr. Smiljko Sokol, profesor Pravne fakultete v Zagrebu

ških razmerah mnogo bolj primeren, tako zahtevam demokratičnosti kot učinkovitosti državne oblasti, mnogo bolj kot bi bil čisti parlamentarizem in čisti predsedniški sistem. Sprejem čistega modela parlamentarnega sistema v ustavo bi namreč pripeljal – odvisno od dejanskega strankarskega sistema – ali do maksimalne koncentracije oblasti in moči znotraj vlade (v primeru dvostrankarskega sistema) ali do zmedenosti oblasti in visoke stopnje razpršenosti politične moči, kar bi skoraj popolnoma blokiralo učinkovitost državne oblasti (v primeru večstrankarskega sistema oziroma zastopanosti, velikega števila relativno enako močnih političnih strank, ki bi morale iti v koalicijo v Saboru). Menimo, da je velika in nevarna iluzija prepričanje, da je v današnjih hrvatskih pogojih znotraj jugoslovanskih okoliščin mogoče preslikati italijanski ustavni in posebej dejanski strankarski model in da bi bili učinki koristni, kot so kljub parlamentarni nestabilnosti koristni v Italiji. Tudi resničnosti večstrankarskega parlamentarizma v sodobni Italiji ni treba idealizirati. Kljub stabilnosti ekonomskega sistema sta parlamentarna nestabilnost in sorazmerno pogosti padci vlad predmet resnih kritik znotraj sodobne italijanske politične in ustavnopravne znanosti. Obstajajo resni in podrobno izdelani predlogi za ustavno revizijo, katere cilj bi bil sprejem polpredsedniškega sistema v Italiji.¹

Menimo, da tudi čisti predsedniški sistem, kakršen je uporabljen v ustavi in resnični praksi v ZDA, ne bi bil smiseln in sprejemljiv v sodobnih hrvatskih razmerah in še širše, da sploh ni ustrezen v evropskih razmerah in v evropski večstrankarski praksi. Najprej zato, ker predsedniški sistem dosega ravnotežje med zakonodajno in izvršno oblastjo prek njune popolne organizacijske in funkcionalne ločenosti. V predsedniškem sistemu je predsednik nosilec celotne izvršne oblasti, ta je torej tudi formalno monistična, zato je predsednik hkrati državni poglavar in predsednik vlade v evropskem pomenu besede, čeprav vlada kot formalni organ ustavno ne obstaja. Ker predsednik ni odgovoren predstavnikiškemu telesu, je torej izvršna oblast v celoti povsem neodgovorna, zato pa nima nobene možnosti delovanja v odnosu do zakonodajne oblasti (institucija razpustitve predstavnikiškega telesa preprosto ne obstaja).

Čisti predsedniški sistem s temi temeljnimi lastnostmi se lahko učinkovito uporablja samo v pogojih, ko politične stranke ne temeljijo na ostrih ideoloških razlikah in tudi tako ne delujejo, ter če njihovo delo ne sloni na zahtevah po trdi disciplini članov in organizacijskih enot. Ameriški dvostrankarski sistem ima prav take lastnosti. V nasprotnem primeru, ker obstaja skoraj popolna organizacijska in funkcionalna ločenost izvršne in zakonodajne oblasti (predsednika in Kongresa), bi bil namreč v slučaju, da bi bila za predsednika izbrana oseba, ki jo je kandidirala stranka, ki nima večine v kongresu (kar se v ZDA pogosto dogaja) ves sistem ureditve pa tudi državne oblasti v celoti popolnoma blokiran. To je glavni razlog, da čisti predsedniški sistem ni bil nikdar uporabljen v evropskih demokratičnih ustavah in v politični stvarnosti.

Če pa se znotraj polpredsedniškega sistema zgodi, da je za predsednika republike izbran kandidat stranke ali več strank, ki nimajo hkrati večine v parlamentu (tako v Franciji 1986–88), tedaj se, ker ob predsedniku republike obstaja tudi vlada kot poseben organ, predsednik republike lahko sam omeji tako, da opravlja samo pooblastila državnega poglavarja. Ostale funkcije izvršne oblasti lahko prepusti vladi, ki ima zaupanje večine predstavnikiškega telesa; ali pa lahko razpusti predstavnikiško telo, da bi skušal ponovno vzpostaviti soglasje (konsenzus) med večino v njem in med predsednikom republike.

¹ Prim. J. Gicquel, A. Hauriou: Droit Constitutionnel et institutions politiques, Paris 1989, str. 476.

2. Po ustavi Republike Hrvatske je predsednik republike opredeljen kot državni poglavar v skladu z istovrstnimi določili v skoraj vseh ustavah republikanske oblike vladavine. Predsednik republike v vlogi državnega poglavarja zastopa republiko doma in v tujini, skrbi za spoštovanje ustave, zagotavlja obstoj in enotnost republike ter redno delovanje državne oblasti.²

Temeljne dolžnosti predsednika republike, določene v 98. členu Ustave Republike Hrvatske, so najprej dolžnosti, ki jih imajo državni poglavarji v vseh sodobnih državah ne glede na to, kakšen sistem ureditve oblasti (predsedniški, polpredsedniški ali čisti parlamentarizem) je uporabljen. Od vseh v tem členu navedenih dolžnosti sta samo dve specifični za polpredsedniški sistem. To je pravica predsednika republike, da imenuje in razrešuje dolžnosti predsednika vlade Republike Hrvatske in da na predlog predsednika vlade imenuje in razrešuje dolžnosti njene podpredsednike in člane. Ti dve pooblastili predsednika republike, povezani z določbo 111. člena Ustave Republike Hrvatske, po kateri je vlada odgovorna predsedniku republike in Predstavniskemu domu Hrvatskega Sabora, pomenita eno od temeljnih razlik med ustavnim modelom čistega parlamentarnega in polpredsedniškega sistema. V čistem parlamentarnem sistemu predsednik republike oz. državni poglavar parlamentu samo predlaga kandidata za predsednika vlade, parlament pa voli predsednika in člane vlade. V čistem parlamentarnem sistemu je vlada odgovorna samo parlamentu in ne tudi državnemu poglavarju. Dvojnost odgovornosti vlade, tako predsedniku republike kot Hrvatskemu Saboru, je ena od temeljnih značilnosti ureditve oblasti v novi hrvatski ustavi. Ob tem velja poudariti, da je v 112. in 113. členu Ustave Republike Hrvatske odgovornost vlade Hrvatskemu Saboru zelo podrobno in natančno dodelana, tako da so dani vsi ustavni pogoji za resnično uporabo te važne in temeljne značilnosti parlamentarnega sistema. Po določbi 112. člena Ustave je dolžan predsednik vlade najkasneje 15 dni po tem, ko je imenovan od predsednika republike, predstaviti vlado Predstavniskemu domu in zahtevati glasovanje o zaupnici vladi. Imenovanje predsednika in članov vlade je sprejeto, če je zaupnico dala večina vseh predstavnikov v Predstavniskem domu.

V 113. členu se podrobno ureja postopek politične odgovornosti vlade Predstavniskemu domu. Predlog za začetek postopka o zaupnici predsedniku vlade, posameznim članom ali vladi kot celoti, lahko predlaga najmanj ena desetina poslancev v Predstavniskem domu. Glasovanje o zaupnici vladi lahko zahteva tudi njen predsednik. V skladu s sprejemanjem načela t. i. racionalnega parlamentarizma po vzoru ustave Zvezne republike Nemčije (člen 63–66) in ustave Španije (člen 113, 114) sta v 113. členu predvideni dve rešitvi, ki naj onemogočita prehitro odločanje o nezaupnici vladi. Tako je predpisano, da se ne more glasovati o zaupnici vladi, preden ne pretečejo trije dnevi od tistega dneva, ko je bil tak predlog poslan Predstavniskemu domu in da poslanci, ki so postavili predlog za glasovanje o zaupnici, pa je Predstavniški dom ta predlog zavrnil, ne morejo istega predloga ponovno poslati prej, kot po treh mesecih.

Odločitev o nezaupnici vladi je sprejeta, če je zanjo glasovala večina od celotnega števila poslancev. Če se izglasuje nezaupnica predsedniku vlade ali vladi v celoti, bo predsednik vlade podal ostavko predsedniku republike, ki bo razpustil vlado. Če pa se izglasuje nezaupnica posameznemu članu vlade, lahko predsednik

² Prim. 94. člen Ustave Republike Hrvaške.

vlade odstopi ali lahko predlaga predsedniku republike, da razreši dolžnosti člana vlade, ki mu je bila izglasovana nezaupnica.³

Ker je vlada odgovorna predsedniku republike, določa 102. člen ustave, da predsednik republike lahko skliče sejo vlade in postavi na dnevni red vprašanja, za katera meni, da jih je treba proučiti. Predsednik republike predseduje seji vlade, na kateri je prisoten. To sta edini možnosti predsednika republike, da usmerja delovanje vlade in vpliva nanjo. Kaže še pripomniti, da je, kadar gre za funkcionalni odnos med predsednikoma republike in vlade, v hrvatski ustavi sprejeta rešitev, ki daje predsedniku republike manj pooblastil, kot jih določa npr. ustava Francije iz leta 1958,⁴ po kateri predsednik republike praviloma predseduje Ministrskemu svetu, na seji katerega se sprejemajo skoraj vse odločitve iz delokroga vlade. Samo izjemoma lahko predseduje seji Ministrskega sveta, na podlagi posebnega pooblastila predsednika republike, kot njegov namestnik predsednik vlade.

Glede mednarodnih odnosov daje ustava predsedniku republike vsa tista pooblastila, ki jih imajo državni poglavarji v vseh sodobnih državah, ne glede na to, kakšen sistem vladavine se uporablja (predsedniški, polpredsedniški ali parlamentarni). Tako predsednik republike odloča o odpiranju diplomatskih in drugih predstavništev Republike Hrvatske v tujini, postavlja in odpokliče diplomatske predstavnike Republike Hrvatske ter sprejema akreditivna pisma tujih diplomatskih predstavnikov. Prav tako predsednik republike zastopa Republiko Hrvatsko v tujini ter sklepa mednarodne pogodbe v njenem imenu.⁵

Predsednik republike je vrhovni poveljnik oboroženih sil Republike Hrvatske. Imenuje člane Sveta za ljudsko obrambo Republike Hrvatske in mu predseduje, vojaške poveljnike pa imenuje in razrešuje v skladu z zakonom. Na podlagi sklepa Hrvatskega Sabora predsednik republike objavlja vojno in sklepa mir.⁶ Tudi te naloge spadajo v okvir klasičnih pooblastil, ki jih imajo vsi državni poglavarji in nikakor niso specifične le za polpredsedniški sistem.

Po 101. členu Ustave ima predsednik republike pravico, da izdaja uredbe z zakonsko močjo in sprejema izredne ukrepe v primeru vojnega stanja ali neposredne ogroženosti republike ali kadar je telesom državne oblasti onemogočeno redno opravljanje ustavnih dolžnosti. Gre za pravico izdajanja t. i. zasilnih določb, kot jo dajejo izvršni oblasti vse sodobne demokratične ustave. V urejanju te pravice se razlikujejo le po tem, ali so dane vladi ali državnemu poglavarju. V ustavi republike Hrvatske je ta pravica predsednika republike oblikovana po zgledu na pooblastila, kot jih daje španska ustava⁷, še posebej pa po pooblastilih, kakršna ima predsednik republike po francoski ustavi.⁸ Ta pravica je v ustavi Republike Hrvatske bolj jasno in nedvoumno določena, kot je to v zelo znanem in v ustavni literaturi citiranem 16. členu francoske ustave.

3. Po tej kratki proučitvi pooblastil, ki jih ima predsednik republike po hrvatski ustavi, brez dvoma lahko sklepamo, da ni nobene razlike glede števila in vsebine njegovih dolžnosti in tistih, ki jih imajo državni poglavarji v sodobnih demokratičnih in suverenih državah, ne glede na to, ali gre za predsedniški, polpredsedniški ali parlamentarni sistem.

³ Prim. 113. člen Ustave Republike Hrvaške.

⁴ Prim. 9. člen Ustave Francije iz leta 1958.

⁵ Prim. člene 94, 99, in 134 Ustave Republike Hrvatske.

⁶ Prim. člen 100.

⁷ Prim. člen 86.

⁸ Prim. člen 16.

Kaže podčrtati, da je položaj Hrvatskega Sabora dejansko ustavno pomembno okrepljen s tem, da je sprejeta njegova dvodomnost. Ker daje Županijski dom predhodno mnenje o predlogih zakonov, ki jih sprejema Predstavniški dom in ker ima Županijski dom možnost suspenzijskega veta na zakone, izglasovane v Predstavniškem domu, v praksi ne bo več mogoče sprejemati hitrih zakonov, saj bo od zakonskega predloga do razglasitve zakona moralo dejansko preteči najmanj mesec dni.

Z uvedbo Županijskega doma, ki ima svetovalna in suspenzivna pooblastila ter temelji na teritorialnem predstavnilstvu državljanov v županijah, je na demokratičen način usklajeno načelo enotnosti in nedeljivosti Republike Hrvatske kot suverene države s sodobnim načelom lokalne samouprave v smislu sodelovanja regij v ureditvi oblasti v republiki. Položaj, pooblastila, volilna podlaga in sestav Županijskega doma so oblikovani po vzoru ustavnih rešitev Italije in še posebej Španije, dveh evropskih držav, ki res široko in sodobno sprejemata zastopanost regionalnih enot v državnem parlamentu.

V razmerju med predsednikom republike in vlade ob zgoraj naštetih pravicah predsednika republike v postopku oblikovanja vlade in usmerjanja njenega delovanja, je za močnejši položaj predsednika republike bistveno to, da v polpredsedniškem sistemu načelno ne obstaja institucija sopodpisovanja aktov, ki bi jih poleg predsednika republike podpisal tudi predsednik vlade ali pristojni minister. S sopodpisovanjem aktov državnega poglavarja prevzema vlada v čistem parlamentarnem sistemu politično odgovornost za njegove akte pred parlamentom. S samim dejstvom sopodpisovanja postane državni poglavar, pa naj bo to predsednik republike ali monarh, tako pravno kot dejansko samo politična figura, oz. oseba, ki predstavlja državo, ker o vseh vprašanjih iz njegovega delokroga dejansko odloča vlada. Zato v hrvatski ustavi v skladu s sprejetim polpredsedniškim sistemom ni določil, po katerih bi predsednik vlade sopodpisoval akte predsednika republike. Samo dve izjemi od tega pravila obstajata. Predsednik vlade sopodpisuje akt predsednika republike o razpustitvi Predstavniškega doma Hrvatskega Sabora in akt, s katerim na predlog vlade razpisuje referendum o predlogu za spremembo ustave ali o drugih vprašanjih, za katere meni, da so pomembna za neodvisnost, enotnost in obstoj republike.⁹

V zvezi s pravico predsednika republike, da razpušča Hrvatski Sabor, kaže poudariti, da to ni značilnost polpredsedniškega, temveč čistega parlamentarnega sistema. Niti ene države ni, ne s polpredsedniškim ne s čistim parlamentarnim sistemom, ki ne bi v ustavi dajala državnemu poglavarju pravice, da lahko razpusti parlament. Ta pravica je ena od temeljnih značilnosti čistega parlamentarnega sistema. Z njo se vzpostavlja ravnotežje položaja in pooblastil zakonodajne in izvršne oblasti. Če je namreč vlada odgovorna parlamentu oz. telesu zakonodajne oblasti, tedaj mora, da bi bilo izraženo načelo delitve oblasti med njima, obstajati ustavna možnost, da vlada preko državnega poglavarja razpusti parlament, da bi se po tem volilno telo moglo opredeliti na volitvah bodisi za večino, ki je izglasovala nezaupnico vladi, bodisi za stališče vlade, ki je prek državnega poglavarja razpustila parlament.

Kaže poudariti, da se v 104. členu hrvatske ustave pravica predsednika republike, da lahko razpusti Predstavniški dom, v precejšnji meri omejuje s tem, da so kombinirane vse omejitve, ki obstajajo v drugih ustavah, čisto parlamentarnega ali polpredsedniškega tipa. Predsednik republike lahko namreč razpusti Predstavni-

⁹ Prim. člena 87 in 104 Ustave Republike Hrvatske.

ški dom na predlog vlade in ob sopodpisu njenega predsednika ter po posvetovanju s predsednikom doma, če ta dom izglasuje nezaupnico vladi, ali če v mesecu dni od dneva predlaganja ne sprejme državnega proračuna. Predsednik republike ne more ponovno razpustiti Predstavniškega doma, preden ne mine eno leto od dneva razpustitve.

4. Predsednika republike se voli na podlagi splošne in enake volilne pravice na neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem za pet let.¹⁰

Neposredne volitve predsednika republike so bistvena značilnost polpredsedniškega sistema. V čistem parlamentarnem sistemu voli predsednika parlament ali se ga izbira na drugi posredni način. Zaradi neposredne izvolitve je predsednik republike predstavnik ljudstva oz. ima, v skladu z načelom narodne oz. ljudske ali državljanske suverenosti, isto ustavno podlago kot predstavniško telo. Če govorimo o predsedniku republike in o njegovem ustavnem položaju do Hrvatskega Sabora, v hrvatski ustavi to nedvoumno sledi iz določbe 3. odstavka 1. člena ustave, ki določa: »Ljudstvo uresničuje oblast z izvolitvijo svojih predstavnikov in z neposrednim odločanjem.« Po tej določbi je predsednik republike predstavnik ljudske suverenosti, tako kot tudi Hrvatski Sabor. Z določili o neposrednih volitvah predsednika republike je v ustavi dejansko in načelno sprejet polpredsedniški sistem. Predsednik, ki ga ljudstvo neposredno izvoli, ne more biti niti normativno, niti v praksi omejen samo na funkcijo predstavljanja države oz. na ustavno politično figuro. Z drugimi besedami, vlada ne more biti edini organ izvršne oblasti, temveč mora biti razdeljena med predsednika republike in vlado, v odnosu med njima pa mora imeti predsednik republike kot predstavnik ljudske suverenosti prevladujoč položaj.

Da bi bil predsednik republike v vsakem primeru izvoljen z absolutno večino vseh volilcev, ki so glasovali, je po vzoru 7. člena francoske ustave način njegove izvolitve določen takole: »Predsednika republike se voli z večino vseh glasov volilcev, ki so glasovali. Če nobeden od kandidatov ne dobi takšne večine, se volitve ponovijo čez štirinajst dni. Na ponovnih volitvah imata pravico, da bosta izvoljena dva kandidata, ki sta v prvem glasovanju dobila največ glasov. Če kdo od kandidatov, ki so dobili več glasov, odstopi od kandidature, ima pravico do ponovnih volitev naslednji po številu dobljenih glasov. Volitve predsednika republike se izvedejo najmanj 30 in največ 60 dni pred iztekom mandata.«¹¹ Za razliko od francoske ustave in velike večine drugih evropskih ustav, ki ob republikanski obliki vladavine uporabljajo bodisi čisti parlamentarni bodisi polpredsedniški sistem, je bila v skladu z mnogimi predlogi v javni razpravi sprejeta rešitev o omejitvi mandata predsednika republike po vzoru ZDA. V 2. odstavku 96. člena Ustave je določeno, da nihče ne more biti predsednik republike več kot dvakrat.

Poleg ureditve opravljanja funkcije predsednika republike velja poudariti še določbo 96. člena Ustave o nezdržljivosti dolžnosti predsednika republike s katerokoli drugo javno ali profesionalno dolžnostjo, razen partijske.

V skladu z rešitvami v vseh evropskih ustavah, ki ob republikanski obliki vladavine sprejemajo parlamentarni ali polpredsedniški sistem, ustava ne predvideva institucije podpredsednika republike, temveč v 97. členu določa, da »v slučaju smrti, ostavke ali trajne nezmožnosti predsednika republike, da opravlja svojo dolžnost, o čemer odloči Ustavno sodišče Republike Hrvatske na predlog vlade, začasno prevzame dolžnost predsednika republike predsednik Hrvatskega Sabora.

¹⁰ Prim. člen 95 Ustave Republike Hrvatske.

¹¹ Prim. člen 95, tč. 3, 4, in 5 Ustave Republike Hrvatske.

Volitve novega predsednika republike se morajo izvesti v roku 60 dni od dne, ko je bivši predsednik prenehal opravljati dolžnost«. Ta rešitev ni v nasprotju z načelom delitve oblasti, ker se predsedniku Hrvatskega Sabora ne daje pravice trajno nadomeščati pravice predsednika republike za čas, dokler mu traja mandat, temveč samo do izvolitve novega predsednika (v roku 60 dni) prevzema njegovo dolžnost.

V 106. členu Ustave se, v skladu s temeljnimi značilnostmi polpredsedniškega sistema, uvaja Predsedniški svet in se daje možnost za ustanovitev tudi drugih posvetovalnih in pomožnih teles, katerih člane imenuje in razrešuje predsednik republike.