

FORMIRANJE VLADE U RAZVIJENIM PARLAMENTARNIM DEMOKRACIJAMA – SR NJEMAČKA I VELIKA BRITANIJA

Prof. dr. sc. Biljana Kostadinov *

UDK:342.51:321.7(436:410)

321.72:340.5(436:410)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: listopad 2015.

Pitanje kako formirati vladu ako izborni rezultat nije dovoljno jasan za određivanje kontura za njezino oblikovanje otvara se kada stranke nisu jasno obznatile svoje saveze prije izbora ili kada izborni rezultat nije izlučio apsolutnu većinu u korist jedne ili druge predizborno stvorene koalicije stranaka. Njemački odgovor daje prednost većinskom elementu nad ideološkim elementom. Umjesto stava da najbrojnija parlamentarna stranka nužno mora vladati ili da sukob dviju najvećih stranaka apsolutno isključuje njihov savez u postizbornom vladanju političke stranke smatraju da obvezatno moraju djelovati kako bi se institucionalno stvorila većina potrebna za vladanje. Njemačka doktrina iznosi da nužnost raspolaganja radno sposobnom vladom vrijedi više od stranačkih ideoloških razmatranja i prosudbi. U zbilji njemačkog parlamentarnog sustava predsjednik SR Njemačke predlaže za kancelara osobu koja na temelju objavljenog pismenog koalicijskog sporazuma zaključenog u prethodnom postupku formiranja vlade, prije započinjanja formalnog ustavom propisanog postupka, dokazuje da uživa apsolutnu većinu svih zastupnika u Bundestagu. U Velikoj Britaniji ustavna se zagonetka o formiranju vlade u slučaju da izbori ne rezultiraju apsolutnom većinom za pojedinu stranku u Donjem domu rješava ustavnom konvencijom. Od aktualne vlade očekuje se da podnese ostavku ako postane jasno da neće moći dobiti povjerenje Donjeg doma te ako postoji jasna alternativa. Ustav Republike Hrvatske (čl. 98.) određuje obvezatno obavljanje konzultacija, odnosno provedbu neformalnog prethodnog postupka za formiranje vlade. Takav postupak u praksi čine istražni

* Dr. sc. Biljana Kostadinov, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; biljana.kostadinov@pravo.hr

koalicijski razgovori i završni dogovor vidljiv u koalicijskom sporazumu (SR Njemačka) ili na listi potpisa većine svih zastupnika (Hrvatska).

Ključne riječi: formiranje vlade, investitura, SR Njemačka, Velika Britanija, predsjednik vlade, predsjednik Republike Hrvatske

Teška je pogreška rezati Ustav na komadiće, kao kobasicu, ignorirati da se nijedan dio Ustava ne može izolirati od cjeline teksta. Ustav se uvijek, izričito ili prešutno, odnosi na određeni politički poredak čija načela pojašnjavaju tumačenje svake njegove odredbe.

Maurice Duverger¹

1. UVOD

U demokraciji vlast podrazumijeva odgovornost. Vlada ima moć stoga što je odgovorna – u tome je bit (lat. *essentia*) parlamentarnog sustava. Odgovorna, ali istodobno djelotvorna vlada predstavlja univerzalni zahtjev i zaoštreni problem suvremenih europskih ustavnih i političkih sistema, ističe Branko Smerdel.²

Postupak dodjele vlasti dovršen je formiranjem vlade, njegovim krajnjim ciljem u demokratskom političkom sustavu. Obnova vlasti nije samo logična politička posljedica izbora, nego i pozitivna ustavna odredba u SR Njemačkoj. Funkcija kancelara završava kada se sastane novoizabrani Bundestag (prema načelu diskontinuiteta iz članka 69. st. 2. Ustava SR Njemačke).³ Problem stvaranja vlade otvara i načelno pitanje i pitanje postupka.

Načelno je pitanje stoga što političku stabilnost mogu stvoriti vlade čije je formiranje neposredna posljedica i konkretizacija izbora, no može se dogoditi da izborna presuda nije jasna. Parlamentarna odluka tada je nužna. Sve navedene hipoteze imaju zajedničku strukturnu konstantu – traženje većinske

¹ Duverger, M., *Bréviaire de la cohabitation*, Presses universitaires de France, 1986., str. 15.

² Smerdel, B., *Parlamentarna odgovornost – zaključci nakon tri desetljeća istraživanja*, u: Bačić, A. (ur.), *Zbornik radova – Ustavna demokracija i odgovornost*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2013. Smerdel naglašava: “Bit je u primjeni diobe ovlasti koja bi nas imala čuvati od dominacije bilo kojeg od glavnih čimbenika, u smislu da nitko ne može ostvariti neograničenu moć.”

³ Article 69(2): *The tenure of office of the Chancellor or a Minister end in any event on the assembly of a new House of Representatives [Bundestag]; the tenure of office of a Minister also end on any other termination of the Chancellor’s tenure of office.*

vlade. Kako parlament određuje tko će vladati, pitanje je iznimne teorijske, ali i pravne važnosti unutar ustavnog sustava.

Prihvatanje ideje koalicijskih vlada tipično je za postupak obnove vlasti u SR Njemačkoj. Njemačke političke stranke ne oklijevaju stvoriti velike koalicije na štetu manjinskih homogenih vlada. Vlade većinskih koalicija koje neposredno ili posredno potječu iz izbora su pravilo. Suprotno anglosaksonskim i posebice nordijskim inačicama parlamentarnog sustava, gdje se u pravilu preferira politička koherentnost i homogenost vlade na štetu većinske značajke, ako je birači nisu dodijelili, njemačkim parlamentarizmom dominira ideja koja se ne iscrpljuje samo u ustavnim pravilima postupanja da je kreativna funkcija parlamenta u stvaranju većinske vlade⁴ temeljna norma (*Grundnorm*) ustavnog sustava.

2. FORMIRANJE VLADE U SR NJEMAČKOJ

Pitanje kako formirati vladu ako izborni rezultat nije dovoljno jasan za određivanje kontura za njezino oblikovanje otvara se kada stranke nisu jasno obznanile svoje saveze prije izbora ili kada izborni rezultat nije izlučio apsolutnu većinu u korist jedne ili druge predizborno stvorene koalicije stranaka. Njemački odgovor na taj problem daje prednost većinskom elementu nad ideološkim elementom. Umjesto stava da najbrojnija parlamentarna stranka nužno mora vladati ili da sukob dviju najvećih stranaka apsolutno isključuje njihov savez u postizbornom vladanju, političke stranke smatraju da obvezatno moraju djelovati kako bi se institucionalno stvorila većina potrebna za vladanje. Ništa ne mijenja na stvari ako je ta većina neprirodna ili umjetna zbog nesklada s političkim sadržajem izraženim na izborima. Za razliku od britanske koncepcije westminsterskog parlamentarizma koji preferira homogenu vladu, čak i manjinske ("Engleska ne voli koalicije", B. Disraeli, 16. listopada 1852. u Donjem domu)⁵, njemački parlamentarizam ne opire se višestranačkim vladama, prednost daje velikim koalicijama, a ne manjinskim vladama.⁶

⁴ Izbor kancelara u Bundestagu (članak 63. Ustava SR Njemačke iz 1949. godine) temeljna je norma (*Grundnorm*) ustavnog sustava.

⁵ Colliard, J.-C., *Les mutations de l'opération électorale: élection des représentants ou élection des gouvernants*, u: Ben Achour, R.; Gicquel, J.; Milacic, S. (ur.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruylant, 2006., str. 220.

⁶ Od 225 vlada SR Njemačke od 1946. do početka 21. stoljeća bilo je samo 13 manjinskih (samo jedna potrajala je cijelo razdoblje legislature), jedva 5,7 %. Vidi Duhamel, O., *Droit constitutionnel, t. 2: Les Démocraties*, Le Seuil, 2000., str. 245.

Većinska vlada stvara se nakon izbora u interparlamentarnom postupku. Njemačka doktrina iznosi da nužnost raspolaganja radno sposobnom Vladom (*Arbeitsfähigkeit*) vrijedi više od stranačkih ideoloških razmatranja i prosudbi.⁷ Iskustvo Weimarske Republike (1919. – 1933.) u kojoj nije bilo parlamentarnog i društvenog kompromisa uči o važnosti kompromisa u politici i važnosti uspostave nacionalnog konsenzusa o političkom sustavu i vrsti društva, stoga je dobro da svaka stranka bude kadra surađivati s drugim strankama. Ustavne odredbe o investituri, predstavljanju i prihvaćanju kancelara rezultirale su iz postupka povijesnog učenja.⁸ Očevi Ustava SR Njemačke trudili su se oblikovati institucionalna pravila za poticanje oblikovanja stabilnih parlamentarnih većina. Njihove namjere ne mogu se razumjeti bez poznavanja povijesnog iskustva Weimarske Republike u kojoj je izbor kancelara bio u rukama predsjednika Reicha. Posljednje vlade prije Hitlerova dolaska na vlast bile su tzv. predsjedničke vlade (*Präsidialkabinette*), temeljene jedino na povjerenju i izvršnim ovlastima predsjednika Reicha Hindenburga.⁹ Pisci Ustava 1949. godi-

⁷ Le Divellec, A., *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, L.G.D.J., 2004., str. 161.

⁸ Ganghof, S.; Stecker, C., *Investiture Rules and Government Formation in Germany*, str. 11, http://www.researchgate.net/publication/261915168_Investiture_Rules_in_Germany_Stacking_the_Deck_against_Minority_Governments (1. listopada 2015.).

⁹ Parlamentarna većina 1919. godine, pod utjecajem djela profesora javnog prava R. Redsloba s Pravnog fakulteta u Strasbourgu i uz doprinos Maxa Webera (njegove ideje su preuzeli čelnici Njemačke demokratske stranke Bruno Ablass i Friedrich Naumann u ustavnim raspravama prigodom oblikovanja Weimarskog ustava), predsjedniku Reicha dodjeljuje značajne prerogative i široke ovlasti. Usvaja se neposredan izbor predsjednika Reicha s ovlastima u stanjima nužde (čl. 48. Ustava) i značajnim zakonodavnim ovlastima. Predsjednik Reicha proglašava i objavljuje zakone Reicha u roku od mjesec dana (čl. 70.), no može zakon usvojen u Reichstagu u roku od mjesec dana od usvajanja podnijeti na referendum (čl. 73. st. 1. Ustava). Riječ je o suspenzivnom vetu, stupanje zakona na snagu odgođeno je do odluke naroda na referendumu, potvrde ili odbacivanja usvojenog teksta zakona u cijelosti. Međutim, predsjedničke odluke i uredbe treba potpisati predsjednik vlade ili nadležni ministar (čl. 50. Ustava) koji činom supotpisivanja preuzimaju političku odgovornost. Predsjednik Reicha može raspisati referendum o zakonima, o zakonima za promjenu Ustava, o državnom proračunu, porezima, položaju državnih dužnosnika. Izuzetih područja za predsjednički referendum nema, držalo se da predsjednik Reicha predstavlja opći interes.

Uz Reichstag s neposredno izabranim zastupnicima, Reichsrat je predstavljao njemačke zemalje (*Länder*), njegove članove su određivale zemaljske vlade, domu predsjedava član vlade Reicha. Predsjednik Reicha mogao je raspisati referendum u slučaju sukoba između Reichstaga i Reichsrata o zakonu usvojenom u Reichstagu (čl. 74. st. 3. Ustava). Riječ je o sukobu domova zbog zakona, proračuna ili izmjene ustava. Reichsrat je imao sekundarnu ulogu u zakonodavnom postupku, neposredno

ne određuju nepobitno temeljno načelo: povjerenje apsolutne parlamentarne većine u Bundestagu mora biti nužno i dovoljno za imenovanje kancelara. Tomu je samo u postupku glasovanja o investituri, predstavljanju i prihvaćanju kancelara dodano pravo predlaganja kancelara od strane predsjednika SR Njemačke.

Temeljna ideja i zahtjev suvremenog njemačkog parlamentarizma traži da izborna funkcija Bundestaga – čak i u politički složenim uvjetima i stanjima – mora biti obvezatno ispunjena. Werner J. Patzelt iznosi da riječi *obveza* ili *dužnost* (njem. *Pflicht*) upotrebljava cijela njemačka ustavnopravna znanost za tumačenje izborne funkcije parlamenta. Parlamentarni zastupnici i političke stranke obvezane su ustavom na disciplinu na vlasti.¹⁰

Parlament uz zakonodavnu i kontrolnu funkciju ima i izbornu funkciju, funkciju stvaranja i davanja legitimiteta vlasti vlade. O tome je pisao britanski klasik ustavnopravne misli Walter Bagehot još 1867. godine: “Kod vlade kabineta zakonodavna vlast bira izvršnu... Donji dom je skupština koja bira našeg predsjednika (vlade)... Izborna funkcija najvažnija je od svih funkcija Donjeg doma.”¹¹ Izborna funkcija parlamenta daje maksimalnu djelotvornost logici političke odgovornosti. Parlament je postupno prešao put od ovlasti odbijanja prijedloga monarhove izvršne vlasti (proračuna i zakonodavstva) do nametanja državnom poglavaru izbora prvog ministra.

Do prve potpune smjene vlasti u njemačkoj parlamentarnoj demokraciji nakon Drugog svjetskog rata trebala je proteći dvadeset i jedna godina (1969., prva Brandtova Vlada (SPD-FDP, 254 od ukupno 496 mjesta u parlamentu) nakon dugogodišnje vladavine CDU-a/CSU-a, samostalno ili s partnerima).

birani Reichstag mogao je konačno odbiti prijedlog zakona Reichsrata. Suprotstavi li se Reichsrat prijedlogu zakona Reichstaga, posljednju riječ imao je Reichstag, ako bi dvotrećinskom većinom potvrdio vlastiti prijedlog zakona, otpor Reichsrata je razbijen. Predsjednik Republike u tom slučaju može u roku od tri mjeseca objaviti zakon u obliku usvojenom od strane Reichstaga usprkos vetu Reichsrata ili raspisati referendum (čl. 74. st. 4. Ustava).

Weimarski ustav mogao je biti izmijenjen zakonom u Reichstagu dvotrećinskom većinom nazočnih, dvije trećine svih zastupnika mora sudjelovati na glasovanju. Ako jedan od ta dva uvjeta nije ispunjen, ustavna izmjena neće uspjeti. Ako Reichsrat stavi veto na usvojenu promjenu ustava, a Reichstag svoju promjenu ponovno potvrdi, predsjednik Reicha ne može objaviti zakon ako Dom zemalja u roku od dva tjedna zatraži referendum (čl. 76. st. 2. Ustava).

¹⁰ Patzelt, W. J., *Parlamentarismus*, Politische Bildung, br. 2, 1996., str. 26.

¹¹ Colliard, *op. cit.* u bilj. 5, str. 224. Vidi šire u: Bagehot, W., *The English Constitution*, Chapman and Hall, 1867.

Kancelar i koalicija potekla iz parlamentarnih izbora 1965. godine (Erhardova Vlada, CDU/CSU, imala je 245 od 496 zastupnika) promijenjena je u tijeku mandata zakonodavnog tijela prvi put 1966. godine. Tada je kao izvanredno rješenje stvorena velika koalicija CDU-a/CSU-a i SPD-a (1966. – 1969.), tzv. *brak slonova* (447 zastupnika od ukupno 496, gotovo 90 % Bundestaga) na čelu s kancelarom Kiesingerom.¹²

2.1. Prethodni postupak formiranja vlade u SR Njemačkoj

Pitanje formiranja vlade nije ograničeno samo na postupak potpuno uređen pravnim propisima. Formiranje vlade priprema se unaprijed, prije početka pravnog postupka. Tipična značajka njemačkog rješenja tog pitanja jest iznimna važnost faze prethodnog postupka, usmjerenog na otklanjanje iznenađenja u formalnoj fazi ustavnopravnog postupka formiranja vlade. Prethodni postupak odvija se prema određenom ritualu. Neslužbeni formalizam podsjeća na praksu tzv. informatora i formatora iz parlamentarizma Belgije i Nizozemske.¹³ Međutim, izvornost njemačkog rješenja počiva na temeljnoj značajki da političke stranke, a ne državni poglavar iz navedenog belgijskog primjera, pokreću i vode u potpunosti postupak.

Prethodni postupak započinje s istražnom fazom (*Sondierungsgespräche*) u kojoj stranke sondiraju potencijalne partnere. Ako je utvrđena predizborna koalicija, dovoljan je sastanak predsjednika tih stranaka i načelni sporazum da bi se otvorila druga faza prethodnog postupka – koalicijski razgovori (*Ko-*

¹² Le Divellec, A., *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, L.G.D.J., 2004., str. 163. Velikoj koaliciji se u parlamentu suprotstavljalo samo 49 liberalnih zastupnika (FDP). Velika parlamentarna većina dopuštala je smanjivanje discipline prigodom glasovanja zastupnika. Sukobi su se događali između partnera, demokršćana i socijaldemokrata, više nego između kabineta i Bundestaga. Velika koalicija imala je osobitu važnost i to je iskustvo kasnije ocijenjeno pozitivno u složenom političkom okružju.

¹³ Nakon parlamentarnih izbora u Belgiji državni poglavar na kraljevske konzultacije prima predsjednike obaju domova Parlamenta i predsjednike glavnih političkih stranaka. Međutim, kralj određuje iskusnog političara za tzv. informatora ako izborni rezultati nude više mogućnosti za formiranje vlade ili ako bi formiranje nove vlade bilo teško utvrditi. Informator prikuplja informacije od raznih stranaka o motrištima i željama za formiranje nove vlade i provjerava kako se može oblikovati većina i s kojim partnerima. Izvještava kralja i savjetuje ga o imenovanju tzv. formatora, mandataru za sastav vlade. Vidi http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/gouvernement_federal/formation_gouvernement/ (1. listopada 2015.).

alitionsgespräche) usmjereni na utvrđivanje programa rada i podjelu mjesta u koaliciji. Riječ je o usklađivanju programa, selekcioniranju izbornih obećanja i nalaženju kompromisa. Potpisivanjem koalicijskog sporazuma zatvoren je glavni dio faze pregovaranja. Uobičajenu praksu potpisivanja koalicijskih sporazuma usvojenih od stranaka na vlasti nalazimo u državama naviknutim na koalicijske vlade, posebice na sjevernoeuropskom i germanskom području (u Austriji od 1945. godine, Italiji povremeno, Belgiji, Nizozemskoj, Danskoj, a u Izraelu ih na objavu obvezuje Ustavni sud). U Njemačkoj su sve koalicijske vlade od 1969. godine sklopile prethodni sporazum. Iako je pisani sporazum u Njemačkoj ponekad kraći i manje detaljan od onih sklopljenih u Austriji, Nizozemskoj ili Danskoj, njemački koalicijski sporazum ima esencijalnu važnost za buduću zakonodavnu djelatnost većine. Riječ je političkom dogovoru stranačkih čelnika koji novog kancelara obvezuje da ne predloži nijednu značajnu mjeru protiv stava svojeg koalicijskog partnera.

Sporazum sadržava deklaratornu preambulu, općenite odredbe o trajanju koalicije (za vrijeme cijele legislature) i zabranu glasovanja suprotno većini. Objekt sporazuma budući je program rada, teme su prezentirane prema područjima ili ministarstvima, a sporazum potvrđuju stranačka tijela i parlamentarne skupine. Nema primjera odbacivanja sporazuma od strane tijela za potvrdu. Ističemo da kasnije deklaracije federalne vlade pred Bundestagom samo u službeno ruho oblače namjere većine iz sporazuma. Koalicijski sporazum je ponajprije najava i objava zakonodavnog programa vlade. Koalicijski sporazum je *Magna Carta* rada vlade.¹⁴

Pismeni sporazum služi za utvrđivanje internih odnosa snaga u koaliciji. Učinkovitost mu ovisi o konkretnoj političkoj situaciji, izmjenjivoj u tijeku mandata zakonodavnog tijela. Objava sporazuma nužna je zbog zahtjeva o transparentnosti vlasti. Čelnici stranaka mogu se poslužiti pozivom na objavu sporazuma u sredstvima informiranja i javno mnijenje protiv neposlušnog koalicijskog partnera ili nestrpljive stranačke baze. Pripremna faza završava izborom osoba. Zbiljsko formiranje koalicijske vlade nakon izbora uvijek se postiže pregovorima stranačkih čelnika: oni određuju programe i sve detalje formiranja vlade uključujući i osobu kancelara i ministre. Prethodni izbor osoba upućuje na relativnost Ustavom utvrđenog postupka formiranja vlade, ograničenog samo na izbor kancelara od strane parlamenta. Složenost prethodnog postupka formiranja vlade nužno vodi do relativiziranja važnosti ustavnih postupovnih odredbi o formiranju vlade.

¹⁴ Le Divellec, *op. cit.* u bilj. 12, str. 296.

2.2. Ustavni postupak formiranja vlade u SR Njemačkoj

Ustav SR Njemačke (članak 63.) predviđa tri koraka u izboru kancelara: prvi je glasovanje o prijedlogu predsjednika SR Njemačke; drugi je glasovanje o prijedlogu (prijedlozima) kandidata Bundestaga i posljednji, treći korak je tzv. krizna faza. Zbiljski je riječ o mogućnostima: a) izbora većinskog predsjednika vlade ili b) izbora između manjinskog kancelara ili povratka pred biračko tijelo na novim parlamentarnim izborima.

Oblikovanje kabineta oslonjenog na apsolutnu većinu ostvaruje se tajnim glasovanjem (prema vlastitoj savjesti, slobodnoj od stranačkog pritiska) o izboru kancelara.¹⁵ Predsjednik SR Njemačke formulira prvi prijedlog koji nije podložen supotpisu i nije određeno vrijeme u kojemu mora predložiti kandidata (očekuje se da to učini u roku od 30 dana od izbora, u kojemu se mora sazvati Bundestag). Ustav ne traži da kancelar ili ministri budu zastupnici Bundestaga. Za izbor je potrebna tzv. kancelarska većina (*Kanzlermehrheit*, većina svih zastupnika, odsutni i suzdržani računaju se protiv kandidata), predsjednik SR Njemačke u sljedećih sedam dana imenuje izabranu osobu (obično na dan investiture). Svi kancelari izabrani su od 1949. godine u prvom krugu izbora u Bundestagu stoga što političke stranke predsjednika SR Njemačke unaprijed eksplicitno upoznaju sa svojim stavovima. Ako predsjednički kandidat nije izabran, Bundestag u sljedećih četrnaest dana istom apsolutnom većinom izabire kancelara (članak 63. stavak 3. Ustava). Prema Poslovniku prijedlog o svakom kandidatu mora biti podržan s 25 % potpisa svih zastupnika, Bundestag može birati koliko god puta želi u tih 14 dana.¹⁶ Ako kancelar nije izabran u tom roku, odmah se pristupa trećoj i posljednjoj fazi izbora. Ako ni u njoj apsolutne većine nema, predsjednik SR Njemačke može imenovati manjinskog kancelara (koji je dobio najviše glasova Bundestaga) ili raspustiti Bundestag. Predsjednik se mora konzultirati s parlamentarnim klubovima i istražiti njihovu spremnost za toleranciju i suradnju s manjinskom kancelarom. Primjerice, u slučaju kada središnja institucija njemačkog federalizma, (*de facto*) zakonodavno tijelo nje-

¹⁵ Ministre imenuje predsjednik prema obvezujućem prijedlogu izabranog kancelara. Ističemo da je na tajnom glasovanju o investituri jedino Schröder 1998. godine osigurao punu potporu svojih parlamentarnih skupina (SPD i Zeleni, 306 mjesta u parlamentu, za glasovalo 305, uz 1 odsutnog). Primjerice, za Kiesingerovu Veliku koaliciju 1966. godine (CDU/CSU – SPD) glasovalo je 104 zastupnika manje od ukupnog broja članova koalicije (447).

¹⁶ Članak 4., *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go02/245156 (1. rujna 2015.).

mačkih zemalja Bundesrat, usvoji dvotrećinskom većinom prigovor na zakon Bundestaga, potrebna je kancelarska apsolutna većina da bi se zakon ipak donio. Stoga je nužna suradnja parlamentarnih stranaka s manjinskim kancelarom, zbiljski, odluka predsjednika SR Njemačke o imenovanju manjinskog kancelara ovisi o sposobnosti parlamentarnih stranaka na suradnju s njim. Raspuštanje je *ultima ratio*, posljednje sredstvo kada je izbor djelatne vlade očito nemoguć.¹⁷

3. WESTMINSTERSKI PARLAMENTARIZAM I FORMIRANJE VLADE

Načela formiranja vlade nakon parlamentarnih izbora u Velikoj Britaniji određuje *The Cabinet Manual* (2011.)¹⁸, vodič kroz zakone, konvencije i pravila za djelovanje vlade. U njemu su prvi put u britanskoj ustavnoj povijesti konvencije o djelovanju vlade, pravila ustavne prakse smatrana provedbeno, ali ne i pravno obvezujućim, prikupljene na jednom mjestu. Predsjednik Vlade David Cameron tumači da je 2010. godine stvorena prva koalicijska vlada nakon 60 godina te je zbog otvorene i odgovorne vladavine bilo korisno bogati Ustav zemlje razvijen kroz povijest i praksu zapisati u priručnik – vodič budućim vladama.¹⁹

¹⁷ U razdoblju od 1949. godine do 1. svibnja 2013. godine u SR Njemačkoj proveden je 21 postupak investiture (bilo je 29 vlada, devet Adenauerovih, tri Erhardove, jedna Kiesingerova, dvije Brandtove, četiri Schmidtove, šest Kohlovih, dvije Schröderove i dvije vlade A. Merkel). Svi su postupci završili izborom kancelara apsolutnom većinom u prvom krugu glasanja u Bundestagu. Svi izabrani kancelari predsjedavali su većinskim vladama. Bile su i tri manjinske vlade, no one su smatrane prijelaznim fenomenom, nikada nisu rezultirale iz glasanja o investituri. Ističemo da je vladina većina bila značajno veća od nužne kancelarske – prigodom glasanja o investituri – u vladama: Adenauer II (CDU/CSU – FDP – DP – GB/BHE; 1953., 334 mjesta koalicije; 305 *za* / 244 potrebno), Adenauer VII (CDU/CS; 1961., 309 mjesta koalicija; 258 *za* / 250 potrebno), Velika koalicija Kiesinger (CDU/CSU – SPD; 1966., 447 mjesta koalicija, 340 *za* / 249 potrebno), Velika koalicija Merkel I (CDU/CSU – SPD, 2005., 448 mjesta koalicija, 397 *za* / 308 potrebno). Vlade kancelara Schmidta 1976., Helmuta Kohla 1994. i Gerharda Schrödera 2002. godine imale su samo četiri mjesta više od potrebne kancelarske većine. Vidi šire: Ganghof, Stecker, *op. cit.* u bilj. 8, str. 14.

¹⁸ *The Cabinet Manual*, 1st edition, October 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf (1. rujna 2015.).

¹⁹ *The Cabinet Manual*, 1st edition, October 2011, str. 2. Parlamentarni izbori u svibnju 2010. godine stvorili su *hung parliament*, stvaranje koalicijske vlade konzervativaca i liberalnih demokrata rezultat je sljedeće raspodjele mjesta u parlamentu: 305 konzervativaca, 258 laburista, 57 liberalnih demokrata i 29 drugih.

Priručnik određuje postupanje za formiranje vlade kada izbori rezultiraju parlamentom bez apsolutne većine u Donjem domu (engl. *hung parliament*), u kojemu nijedna stranka nema apsolutnu većinu zastupničkih mjesta nakon parlamentarnih izbora, kao i postupak stvaranja vlade u slučaju postojanja parlamenata s apsolutnom većinom. Prema *Fixed-term Parliaments Act* (2011.)²⁰ redoviti parlamentarni izbori održavaju se prvoga četvrtka u svibnju svake pete godine. Parlament se raspušta automatizmom 17 dana prije parlamentarnih izbora, a *Representation of the People Act* (1983.) propisuje da kandidati moraju u roku od šest dana od raspuštanja parlamenta podnijeti kandidature.²¹ Prijevremeni izbori održat će se ako dvotrećinska većina u parlamentu donese tu odluku ili ako se vladi izglasuje nepovjerenje, a nova vlada u roku od 14 dana ne dobije povjerenje parlamenta. Kruna unaprijed određuje i objavljuje datum zasjedanja novog parlamenta, prije parlamentarnih izbora. Nakon općih izbora vlada ostaje na dužnosti ili se formira nova vlada.

Predsjednici vlada ostaju na dužnosti do ostavke. Ako premijer da ostavku u ime vlade, monarh će pozvati osobu koja se čini najsposobnijom da zadobije povjerenje Doma da služi kao predsjednik vlade i formira vladu. Kruna se koristila ovlastima za razrješenje premijera ili donošenje osobne odluke o njegovu nasljedniku posljednji put 1834. godine (William IV. razriješio je većinsku vladu lorda Melbourn i time potkopao svoj legitimitet).

U suvremenom britanskom parlamentarizmu pravilo je da se krunu ne uvlači u stranačku politiku, ako postoje dvojbe, dužnost je parlamentarnih stranaka potražiti, odrediti i jasno prenijeti državnom poglavaru činjenice o tome tko je u najboljem položaju da zadobije povjerenje Donjeg doma. Budući je predsjednik vlade glavni savjetnik krune, ta dužnost pripada aktualnom premijeru, od kojeg monarh, u vrijeme njegove ostavke, može također zatražiti preporuku tko može najbolje zadobiti povjerenje Donjeg doma umjesto njega.²²

²⁰ *Fixed-term Parliaments Act*, 2011., s. 1(3).

²¹ *Representation of the People Act*, 1983., Schedule 1, paragraph 1.

²² I u Kraljevini Norveškoj premijer u ostavci daje preporuke kruni o budućoj vladi. Može preporučiti ili mandataru za sastavljanje vlade (tzv. *formateur*) ili zatražiti od državnog poglavara uključivanje predsjednika Parlamenta (tzv. *informateur*) kako bi ispitaio mogućnost uspostave koalicije i predložio premijera. Državni poglavar uvijek slijedi naputke aktualnog predsjednika vlade. Primjerice, nakon parlamentarnih izbora 1997. godine premijer Torbjørn Jagland daje ostavku (iako su njegovi laburisti osvojili gotovo 40 % mjesta u parlamentu), dok su druge parlamentarne stranke bile oštro suprotstavljene i nije bilo jasne alternative za stvaranje koalicije. Jedan od čelnika oporbe Kell Magne Bondevik (Kršćanska narodna stranka) založio se tada za koaliciju centra (s liberalima i Strankom centra), iako su sve te tri stranke dobile

Primjena navedenih načela ovisi o posebnim uvjetima i zadaća je glavnog savjetnika krune – predsjednika Vlade – procijeniti odgovarajuće vrijeme kada može dati ostavku, bilo iz svojeg individualnog premijerskog položaja ili u ime Vlade. Premijeri nisu nudili svoje ostavke dok god se nije pojavila situacija u kojoj su mogli dati jasan savjet monarhu o tome koga pozvati da formira vladu (primjerice, nakon parlamentarnih izbora 6. svibnja 2010. godine predsjednik vlade Gordon Brown dao je ostavku 11. svibnja, kada je bilo jasno da će David Cameron zatražiti formiranje vlade).²³

Ako se mogu uspostaviti različite koalicije, političke stranke mogu održati pregovore kako bi se ustanovilo tko je najspremniji zadobiti povjerenje Donjeg doma i formirati sljedeću vladu. Prema *Cabinet Manualu* kruna neće očekivati svoje uključivanje u pregovore, premda je treba trajno obavještavati putem političkih stranaka ili Ureda vlade. Glavni tajnik predsjednika vlade također može imati ulogu komunikacije s dvorom.²⁴

samo 26 % glasova na izborima. Premijer Jagland predložio je kruni Bondevika za mandatar. Bondevik je sastavio manjinsku vladu centra koja je kontrolirala samo četvrtinu mjesta u parlamentu. Dakle, nova vlada nije imala većinsku potporu u parlamentu, mogla je biti formirana isključivo na temelju poteza dotadašnjeg premijera Jaglanda i njegovih laburista (40 % zastupničkih mjesta) jer su tom akcijom *spriječili izglasavanje nepovjerenja* budućem premijeru Bondeviku. No, laburisti nikada nisu dali aktivnu podršku novoj vladi, koja je potrajala do ožujka 2000. godine. Navedeno je slikovit primjer *negativnog parlamentarizma* u kojemu političke stranke mogu preuzeti izvršnu funkciju vlade bez vidljive i izričite potpore većine u parlamentu. Vlada je bila tolerirana u parlamentu, pretpostavlja se da ima povjerenje u njemu *sve dok većina ne izrazi svoje nepovjerenje protiv nje*. Razmatrano formiranje vlade u SR Njemačkoj suprotni je primjer *pozitivnog parlamentarizma*, u kojemu nova vlada *mora osigurati potporu većine u parlamentu prigodom glasovanja o investituri*, prihvaćanju kancelara. Vidi šire: Cheibub, J. A.; Martin, S.; Rasch, B. E., *The Investiture Vote and the Formation of Minority Parliamentary Governments*, 2013., str. 2, <http://www.sv.uio.no/isv/english/research/projects/evolution-parliamentarism/events/seminars/istanbul-cheibub-martin-rasch.pdf> (1. listopada 2015.).

²³ Predsjednik Vlade Gordon Brown tada je kritiziran, iznosilo se da je na Br. 10 zapravo *squatting* (nelegalna okupacija zgrade). Ostaje vidjeti hoće li ovi primjeri biti promatrani u budućnosti kao primjeri koji su utemeljili ustavnu konvenciju.

²⁴ Ako vođe političkih stranaka uključenih u bilo kakve pregovore zatraže potporu državne službe (engl. *Civil Service*), tu potporu može organizirati samo tajnik kabineta, uz ovlaštenje predsjednika vlade. Ako predsjednik vlade odobri bilo kakvu potporu, ona će biti usmjerena i pružena na osnovi jednakosti za sve uključene stranke, uključujući i stranku koja je trenutačno na vlasti. Državna služba će nastaviti savjetovati aktualnu vladu na uobičajen način. Nakon izbora u svibnju 2010. godine premijer je ovlastio državnu službu za pružanje takve potpore u pregovorima među političkim strankama.

Naglašavamo da dok god nakon izbora postoji znakovita dvojba u sposobnost vlade za dobivanje povjerenja Donjeg doma, određena su ograničenja njezinih aktivnosti (financijska, imenovanja).²⁵ U razdoblju od raspisivanja izbora do dana izbora vlada se mora suzdržati od iniciranja dugotrajnijih akcija, donošenja ili najave velikih političkih odluka ili ulaženja u dugotrajne sporazume ili znatne nabave te imenovanja visokih državnih službenika (ako to nije na štetu nacionalnog interesa ili bi pretpostavljalo gubitak javnog novca). U slučaju da su navedene odluke nužne, trebaju se donositi kratkotrajnim sporazumima i nakon konzultacija s parlamentarnom oporbom. Ako nakon provedenih parlamentarnih izbora u parlamentu nema političke opcije koja uživa apsolutnu većinu, ograničenja aktivnosti vlade primjenjuju se sve dok se ne provjeri njezina sposobnost dobivanja povjerenja u Donjem domu.²⁶

3.1. Parlament s apsolutnom većinom u Donjem domu

Ako aktualna vlada nakon parlamentarnih izbora ima apsolutnu većinu u Donjem domu jer broj zastupničkih mjesta osvojen od strane najveće stranke na izborima prelazi zbroj zastupničkih mjesta svih ostalih stranaka u novom parlamentu, vlada uobičajeno nastavlja rad, ostaje na dužnosti i redovito djeluje. Kruna tada ne treba tražiti od predsjednika vlade nastavak rada. Ako izbori rezultiraju apsolutnom većinom u korist neke druge stranke, aktualni premijer i vlada istog će trenutka dati ostavku, a monarh će pozvati čelnika pobjedničke stranke da sastavi vladu.

Temeljno načelo formiranja vlade u Velikoj Britaniji određuje da je za ovlast vladanja odlučujuća sposobnost vlade dobiti povjerenje izabranog Donjeg doma. Vladina sposobnost provjerava se glasovanjem o povjerenju ili nepovjerenju vladi (minimalna potrebna većina za izglasavanje povjerenja je 50 % + 1 glas nazočnih koji su glasovali). Dobivanje povjerenja Donjeg doma nije istovjetno imanju većine u njemu ili osvajanju većine glasova na izborima. Kako će vlada dokazati da to povjerenje uživa? U britanskom sustavu jedini valjani demokratski test je osvajanje većine glasova u Donjem domu prigodom usvajanja vladina programa iz Kraljičina govora (engl. *Queen's speech*, slijedi u drugom tjednu od sazivanja novog parlamenta, nakon izbora *speaker*a i davanja

²⁵ Vidi odlomke 2.27 – 2.34., *The Cabinet Manual*, 1st edition, October 2011.

²⁶ Ako se izglasuje nepovjerenje vladi u Donjem domu, vlada ostaje na dužnosti u razdoblju za formiranje vlade od sljedećih 14 dana u kojemu može osigurati povjerenje Donjeg doma ili ako nijedna vlada ne može dobiti povjerenje, dolazi do raspuštanja i prijevremenih izbora 17 radnih dana nakon raspuštanja Donjeg doma.

svečane prisege novoizabranih zastupnika). Nakon govora obično se četiri ili pet dana raspravlja prije formalnog glasovanja o povjerenju (engl. *motion of confidence*). Postoje li dvojbe o ishodu glasovanja, kruna neće doći pročitati vladin tekst govora, zamijenit će je *leader* Doma lordova. Politička povijest Velike Britanije pokazuje da poraz na tom glasovanju aktualnu vladu neposredno vodi u ostavku. U tom slučaju čelnik pobjedničke stranke bit će pozvan formirati vladu, a zastupnici glasovati o povjerenju novoj vladi.

3.2. Parlament bez apsolutne većine u Donjem domu – *hung Parliament*

Cabinet Manual rješava ustavnu zagonetku o formiranju vlade u slučaju da izbori ne rezultiraju apsolutnom većinom za pojedinu stranku u Donjem domu. Aktualna vlada ostaje na dužnosti, osim ako – i dok – premijer ne preda svoju ostavku i ostavku svoje vlade monarhu. Aktualna vlada ima pravo čekati dok se novi parlament ne sastane kako bi se vidjelo može li ona dobiti povjerenje u Donjem domu, ali od nje se očekuje da podnese ostavku ako postane jasno da neće moći dobiti povjerenje te ako postoji jasna alternativa.

U Velikoj Britaniji nema pravila o tome da se najvećoj stranci daje tzv. prvi potez, šansa za sastavljanje vlade. Svatko može pregovarati sa svima ostalima i nitko ne treba nikoga čekati. To znači da se i stranku s najvećim brojem glasova može poslati u oporbu.²⁷

Priroda formirane vlade u parlamentu bez apsolutne većine ovisit će o dogovoru političkih stranaka i stranačkim sporazumima. *Cabinet Manual* tumači da se iz parlamenta bez apsolutne većine mogu formirati tri oblika vlade: manjinska jednostranačka vlada, u kojoj stranka može (premda ne i nužno) biti poduprta nizom *ad hoc* sporazuma²⁸ utemeljenih na zajedničkim interesima;

²⁷ Primjerice, u siječnju 1924. godine kada su zastupnici liberala (159) s laburistima (191) poslali konzervativce (258) Stanleya Baldwina u oporbu. Uspostavljena je manjinska vlada R. MacDonalda, prvog laburističkog premijera, ali je kratko trajala, do listopada 1924. Usp. Butler, D., *Governing without a majority*, 2nd ed., Macmillan, 1987., str. 45.

²⁸ Novi premijer može odlučiti ne tražiti koaliciju ni s kojom drugom strankom, nego se osloniti na tzv. *confidence and supply sporazum* s manjim saveznicima. To znači da će manje stranke podržati vladu u financijskim pitanjima (državni proračun) i prigodom glasovanja o povjerenju, bez čega bi vlada pala. Manje stranke neće dobiti ministarske položaje, ali mogu očekivati koncesije za njihove određene politike. Moguća je i manjinska koalicija kada vladajuća stranka sklopi formalni sporazum s manjom strankom, ali zajedno nemaju većinu, pa moraju tražiti potporu u Donjem domu prigodom svakog glasovanja.

formalni međustranački sporazum²⁹ i formalna koalicijska vlada od ministara iz više od jedne političke stranke koja upravlja većinom u Donjem domu (konzervativno-liberalnodemokratska vlada 2010. godine).³⁰

4. ZAKLJUČNO O NEPOSTOJEĆOJ HRVATSKOJ USTAVNOJ ZAGONETKI

U zbilji njemačkog parlamentarnog sustava predsjednik SR Njemačke predlaže za kancelara osobu koja na temelju objavljenog pismenog koalicijskog sporazuma zaključenog u prethodnom postupku formiranja vlade, prije započinjanja formalnog Ustavom propisanog postupka, dokazuje da uživa apsolutnu većinu svih zastupnika u Bundestagu. Koalicijski sporazum njemačkih stranaka SPD-a i Zelenih 1998. godine (najobimniji do tada) uključivao je i postupovne odredbe i ograničenja, primjerice obvezu zajedničkog glasovanja o svim temama u Bundestagu i raspored sastanaka zajedničkog koalicijskog vijeća.³¹ Sporazumi vežu vladajuće partnere na dva načina: detaljno određuju buduću politiku i postupke donošenja vladinih odluka. U Njemačkoj se sporazumi smatraju iznimno važnim političkim dokumentima, sadržavaju čak i nacрте zakona s političkom obvezom nadziranja provedbe (od strane nadležnih ministarstava i ministara kao i Ureda vlade).³²

²⁹ Primjerice, pakt liberala i laburista u razdoblju od 1977. do 1978. godine.

³⁰ Briefing Paper Number 04951, 8 May 2015, *Hung parliaments in the twentieth century*, Lucinda Maer, House of Commons Library. Primjerice, većinski koalicijski sporazum (više od 323 zastupnika u Donjem domu) između konzervativaca i liberalnih demokrata (2010. – 2015.) sklopljen je u samo pet dana nakon parlamentarnih izbora zbog straha da će financijsko tržište reagirati negativno ne dobije li Britanija brzo novu vladu.

³¹ Škotski koalicijski sporazum određuje interne konzultacije i traži da svi izvršni poslovi (odluke, zakonodavstvo, imenovanja i prijedlozi trošenja) moraju biti prethodno raspravljani od strane ministara. Obično se u dodatak sporazumu unose sljedeće institucije: zakonodavna disciplina, kolektivna odgovornost vlade, zajednički koalicijski odbori i zajednički radni dogovori, uloga premijera i potpredsjednika vlade i načini dodjele ministarskih mjesta.

³² Što je nesigurnija budućnost i veće međusobno nepovjerenje stranaka, sporazumi će biti širi i detaljniji i sadržavati više postupovnih odredbi. Širi sporazumi smanjuju vrijeme budućih konzultacija između partnera, povećavaju vidljivost "mlađeg partnera" i osiguravaju veću odgovornost prema glasačima i strankama. Istodobno povećavaju vrijeme pregovaranja nakon izbora, ohrabruju partnere za maksimaliziranje njihovih politika kroz vladu više nego stvaranje istinskog partnerstva i predstavljaju oruđe pomoću kojeg koalicija može pasti iznevjeri li obećanja. Minimalni sporazumi osiguravaju veću fleksibilnost, ali i smanjuju pregovaračku snagu

U Velikoj Britaniji ustavna se zagonetka o formiranju vlade u slučaju da izbori ne rezultiraju apsolutnom većinom za pojedinu stranku u Donjem domu rješava ustavnom konvencijom. Od aktualne vlade očekuje se da podnese ostavku ako postane jasno da neće moći dobiti povjerenje Donjeg doma te *ako postoji jasna alternativa*.

U Hrvatskoj predsjednik Republike povjerava mandat za sastav Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika (čl. 98. Ustava). Koliko će konzultacije trajati, nije Ustavom propisano, no ni u njemačkom primjeru nije određen rok u kojemu predsjednik predlaže kancelara Bundestagu. Ustav predviđa konzultacije, provedbu neformalnog prethodnog postupka za formiranje vlade. Takav postupak u praksi čine istražni i koalicijski razgovori i završni dogovor vidljiv u koalicijskom sporazumu (SR Njemačka) ili na listi potpisa većine svih zastupnika (Hrvatska).³³ Povjeravanje mandata za sastavljanje vlade bez dokaza o obavljenim konzultacijama u prethodnom postupku (liste potpisa) čelniku koalicije koja na izborima dobije najviše glasova (relativnu većinu) bilo bi neustavno.

“mlađeg partnera” (osim ako uključuju dovoljne konzultacije i postupke donošenja odluka).

³³ Poredbene politološke studije funkcije i uporabe koalicijskog sporazuma tumače da su pisani koalicijski sporazumi vjerojatniji u situacijama u kojima premijer ima ovlast odrediti kraj vladi izazivanjem raspuštanja parlamenta. Sporazumom “mlađi partner” ograničava premijera u jednostranom donošenju takve odluke. Jedan od razloga za sklapanje sporazuma (čak u 90 % koalicijskih zapadnoeuropskih vlada od 1990. godine) je konkurencija partnera i međusobno nepovjerenje koje iz nje potječe. Koalicijski sporazum najčešći je u Irskoj (sklapaju ga četiri od pet kabineta). Prosječno vrijeme sklapanja sporazuma u zapadnim europskim demokracijama iznosi tri tjedna. Ben Seyd navodi da ne bi trebalo ni biti znatno dulje, predlaže tridesetodnevni krajnji rok, obično se tada saziva parlament nakon izbora, što je sofisticiran način za pritisak na stranke da završe dogovaranje u tom razdoblju. Vidi šire u: Seyd, B., *Coalition government in Britain: lessons from overseas*, 2002., str. 77, <https://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/84.pdf> (1. rujna 2015.).

Summary

Biljana Kostadinov.*

**GOVERNMENT FORMATION IN DEVELOPED
PARLIAMENTARY DEMOCRACIES – GERMANY AND THE
UNITED KINGDOM**

The question of how to form the government if the election result is not sufficiently clear to determine the contours of its design presents itself when the parties have not made clear alliances before the elections, or if the election result did not produce an absolute majority in favour of either electoral alliance created before the elections.

The German response to this problem favours the majority element over the ideological element. Instead of the view that the largest parliamentary party must necessarily rule, or that the conflict between the two largest parties absolutely excludes a post-electoral alliance, political parties consider it essential to try to institutionally create the majority required to govern. According to the German doctrine the necessity to have a working government at disposal is worth more than the party-oriented ideological considerations and positions.

In the reality of the German parliamentary system, the German President proposes for a Chancellor a person who, based on a published written coalition agreement concluded in the previous procedure of forming the government, before the formal constitutionally prescribed due process, proves that he or she enjoys the confidence of an absolute majority of all the members of the Bundestag. In the UK, the constitutional puzzle of forming the government in the event that elections do not result in an absolute majority for a party in the House of Commons, is dealt with by a Constitutional convention. The current government is expected to resign if it becomes clear that it will not be able to secure the confidence of the House of Commons, and if there is a clear alternative.

In Croatia, the President of the Republic gives the mandate to form the Government to the person who, upon the distribution of seats and consultations with parliamentary parties, enjoys the confidence of the majority of all the representatives. Giving the mandate to form the government without proof of consultations in previous proceedings (the list of signatures) provided to the head of a coalition that receives the most votes (a relative majority) would be unconstitutional.

Keywords: government formation, investiture, Germany, United Kingdom, Prime Minister, Croatian President

* Biljana Kostadinov, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; biljana.kostadinov@pravo.hr