

Analiza procesa pregovaranja za sastavljanje hrvatske vlade nakon izbora 2015. godine

Vojko Rešetar

Na izborima za osmi saziv Hrvatskog sabora glavno izborno nadmetanje odvijalo se između lijevo-liberalne koalicije Hrvatska raste te koalicije desnog centra, tj. Domoljubne koalicije. Izbori su završili pat-pozicijom između te dvije koalicije, uz trećeplasirani Most nezavisnih lista koji je, osvojivši 19 mandata, postao nezaobilazan za bilo kakvu vladu koja ne bi bila velika koalicija SDP-a i HDZ-a

Na izborima za osmi saziv Hrvatskog sabora glavno izborno nadmetanje odvijalo se između lijevo-liberalne koalicije Hrvatska raste te koalicije desnog centra, tj. Domoljubne koalicije. Izbori su završili pat-pozicijom između te dvije koalicije, uz trećeplasirani Most nezavisnih lista koji je, osvojivši 19 mandata, postao nezaobilazan za bilo kakvu vladu koja ne bi bila velika koalicija SDP-a i HDZ-a. Rezultati parlamentarnih izbora 2015. potvrdili su da razmjerni izborni sustav "iznuđuje i istodobno otežava stvaranje koalicija" (Oberreuter, 2001: 141). Brojnost tranzicijskih gubitnika te prevelika sporost i iskazana upravljačka i reformska neodlučnost glavnih političkih aktera u prevladavanju ključnih ekonomsko-socijalnih neprilika glavni su generatori frustriranosti i nestrpljivosti velikog dijela biračkog tijela koji apstinencijom ili protestnim glasovanjem negoduje ili traga za drugim (prividnim ili stvarnim) političkim mogućnostima. Takvo ozračje stvorilo je parlamentarnu poziciju Mosta koji je zadobio ne samo koalicijski već i ucjenjivački potencijal.¹ Dakle, presudni akteri formiranja vladajuće koalicije ("kako bi se držala vlast i proizveo održiv paket političkih usluga" (Laver, 2005: 231)) postali su saborski zastupnici iz stranke pivota, Mosta.²

Iznalaženje parlamentarne većine nakon izbora 2015. trajalo je znatno duže (od 11. studenog do 23. prosinca 2015.) te je bilo mukotrpnije, dramatičnije i neizvjesnije nego u prethodnim slučajevima. U taj postizborni politički proces, koji je, dakako, obuhvaćao sadržajne i institucionalne političke dimenzije (Kasapović, 1998: 98), involviran je na izravan i/ili neizravan način relativno veći broj različitih aktera (formalnih i

neformalnih, unutar i izvan vlasti) s različitim aspiracijama (od manjeg broja izravnih predstavnika ključnih političkih skupina koje su neposredno zainteresirane i uključene u političku arenu do brojnih i raznovrsnih promatrača koji su (ne)izravno pokušavali različitim pristupima i s različitim pretenzijama utjecati na političko-pregovarački koalicijski proces, primjerice mediji, tzv. neovisni analitičari, korporativne asocijacije, Crkva i dr.).

Rezultati izbora pokazali su da će postizborni postupak sastavljanja Vlade biti ne samo znatno teži i duži nego ikad dosada nego i nesaglediv te s krajnje neizvjesnim ishodom. Stoga su inicijalne dobronamjerne sugestije i upozorenja (usmjerena na naglašavanje potrebe za ozbiljnim, odgovornim ponašanjem aktera naspram potrebe relativno brzog dogovaranja Vladine većine) bili, u specifičnim hrvatskim političko-ekonomskim (ne)prilikama, racionalno-funkcionalno logični

Na početno pokazanu postizbornu zbuđenost i oklijevajuće odnošenje spram formiranja parlamentarne većine utjecala je činjenica da je sâm Most bio iznenađen i zatečen izbornim rezultatom koji ga je neočekivano lansirao i oblikovao kao ključnog parlamentarnog veto igrača (a ne izbornog pobjednika) te ga donekle razotkrio kao nedostatan spremnog da brzo i precizno definira svoju političku aspiraciju i platformu (s kime, na kojoj osnovi, s kojim programskim prioritetima itd.). Nejasnoću svojih namjera protagonisti Mosta osnažili su i svojim ishitreno zbuđenim, kontroverznim i kontradiktornim porukama, npr. zagovaranjem upravljačkih promjena uz nespornost za participiranje u Vladi; ekvidistancom prema obje glavne koalicije, a s njima ili jednom od njih trebali su koalirati; naglašavanjem da ih ne interesiraju vrijednosna pitanja niti mjesta u vlasti (*office-seeking*), nego prvenstveno ostvarenje reformskih političkih ciljeva (*policy-seeking*), premda je taj reformski program u biti bio nepoznanica za stručnu i opću javnost te bi ga, po mostovima, trebao provoditi netko drugi.

Rezultati izbora pokazali su da će postizborni postupak sastavljanja Vlade biti ne samo znatno teži i duži nego ikad dosada nego i nesaglediv te s krajnje neizvjesnim ishodom. Stoga su inicijalne dobronamjerne sugestije i upozorenja (usmjerena na naglašavanje potrebe za ozbiljnim, odgovornim ponašanjem aktera naspram potrebe relativno brzog

dogovaranja Vladine većine) bili, u specifičnim hrvatskim političko-ekonomskim (ne)prilikama, racionalno-funkcionalno logični. Pregovaračko-deliberacijska fokusiranost na ostvarenje relevantne (prioritetne) aspekte javnih politika i razumno tražanje postupka sklapanja postizborne koalicije nije samo pokazatelj formalne uspješnosti tog procesa, nego i mnogostruko važna činjenica koja, s jedne strane, poručuje i svjedoči o odgovornim i upravljački pripravnim koalicijskim partnerima,³ a osigurava stabilno funkcioniranje države s druge strane. Relativno brzo dogovaranje vladine većine poglavito je važno u unitarno-centraliziranim zemljama koje otežano funkcioniraju kada se vlada predugo sastavlja ili je nestabilna i kratko traje. I Hrvatska je neosporno takva, a pored toga u njoj još nije dosegnuta zadovoljavajuća razina vladavine prava te profesionalnog rada javne uprave i javnih službi, a ovisnost gospodarstva o državi je značajna.⁴ Relativno brzo sastavljanje vlade, dakako, nije samosvrhovita i formalna zadaća ili samodostatno i sigurno jamstvo njezine stabilnosti, djelotvornosti i odgovornosti, ali je isto tako nepotrebno, prekomjerno i bezrazložno odugovlačenje (zbog uskih stranačkih kalkulacija, zanovijetanja i probitaka) problematično, poglavito u kriznim ekonomsko-socijalnim okolnostima i uz eskalaciju međunarodnih problema (ekspanzija terorizma, izvanrednih migracijskih tokova i dr.) te kada je ionako vrlo poznat repertoar mogućih postizbornih koalicijskih opcija. Proces oblikovanja parlamentarne većine i formiranja vlade posebno je problematičan i rizičan ako se provodi na način koji pouzdano ne pokazuje njegov jasan programski sadržaj i konačan uspješan ishod. Na sporost postupka formiranja vladine većine, kako pokazuje Luebbert (1986: 30, prema Goati, 2007: 71-72), ne utječu samo međustranačke nesuglasice pregovaračkih aktera, nego i unutarstranačka situacija pregovarača koji, da bi zadobio početnu pregovaračku potporu svoje "aktivističke jezgre" i utjecajnog segmenta članstva ili frakcije (onih koji nisu skloni političkim kompromisima), startno predstavlja i zagovara maksimalističke, ekstremne pregovaračke programske zahtjeve, a tek kasnije (protokom određenog vremena i pregovaračkog nadmudrivanja) pregovori počinju poprimati razborit i pragmatičan tijek.

Pregovarački kontakti i razgovori provodili su se: a) kontinuirano te s neujednačenim intenzitetom i usmjerenjem; b) Mostovim jednostranim imperativnim nametanjem ideje o tripartitnoj koaliciji koja se na kraju izjalovila; c) na različite načine (naizmjenično/bilateralno između Mosta te jedne i druge koalicijske skupine, zajedničkim/tripartitnim vijećanjem, kroz stručne stranačke timove i sastanke političkih čelnika te konzultacijskim posredovanjem Predsjednice), i to "iznad stola" (javni, formalni, službeni), ali i "ispod stola" (neformalno i/ili skriveno); d) na različitim pregovaračkim destinacijama (lokacijama/prostorima), koje su u početku bile neslužbene/komercijalne (hoteli), a kasnije pretežno u službenim/stranačkim prostorima pregovaračkih aktera; e) o osnovama uspostavljanja vladajuće koalicije (politički čelnici pregovaračkih skupina) i o nekim aspektima javnih politika (stranački stručni timovi).

Pregovaračka komunikacija imala je i medijsku dimenziju kojom su se i pregovarački akteri služili u stvaranju dopunskog javnog pritiska, tj. potpore. Po tome su koalicijski pregovori znatno podsjećali na izbornu kampanju. Uz to, pregovaračke

kontakte, razgovore i dogovore obilježili su različiti fingirajući manevri te nagli i nevjerodostojni obrati Mosta.

Osnovna prepreka vjerodostojnom, odlučnom i brzom opredjeljenju Mosta za uspostavljanje koalicije s jednim ili drugim blokom bio je on sam. S jedne strane, postao je samozarobljenik deklarirane ekvidistance naspram jednih i drugih, a s druge (samo)zbunjen i zaplašen (zbog svojeg ideološko-politički heterogenog i političko-organizacijski labavog sastava) naspram mogućeg stvarnog ili potencijalnog raskola i osipanja vlastitih zastupničkih mandata – ako bi se brzo i kategorično koalicijski opredijelili (većina ih je, vjerojatno, bila naklonjenija Domoljubnoj koaliciji, a jedan je dio imao krajnje pragmatičan pristup – "s bilo kime samo da si na vlasti"). Stoga je Mostovo sukcesivno dizajniranje i vođenje pregovaračkog procesa primarno (uz iskonsku i temeljnu ali pritajenu naklonjenost HDZ-u) služilo vlastitom harmoniziranju i homogeniziranju, a pojavno (i nerealno) je gradilo euforičan dojam vrijednosno neutralnog korektiva i čimbenika integralističkog oblikovanja vladajuće (tripartitne) ekipe koja će biti kompetentna i reformski usmjerena. Dakle, Mostov iritantan i dramatičan pregovarački *salto mortale* kombiniranja i variranja bio je znatnim dijelom izraz njegove kontradiktorne pozicije koja je temeljno proistekla iz internog razloga (opstanka kao homogene političko-parlamentarne skupine s koalicijsko-ucjenjivačkom relevantnošću) i pod pritiskom nužnog vanjskog imperativa konačnog formiranja koalicije ili novih izbora. U tom dugom, a u biti ispraznom i igrokaznom odvijanju pregovaračkog procesa "kao da je jedina pokretačka snaga (bio) kalendar" (Marx, 1975: 39), jer u njemu nije bilo profiliranog i vidljivog, a kamoli reformskog, javnopolitičkog sadržaja osim farsičnog, frazersko-parolaškog apostrofiranja reformi i stručnosti.⁵ Most je konstantno i proizvoljno mijenjao svoja političko-pregovaračka stajališta te istovremeno uporno izbjegavao očitovanje o nizu relevantnih društvenih pitanja i pri tome vrlo brzo zaboravio svoju tvrdnju da će podršku dati onoj pregovaračkoj strani koja prihvati zagovarane reforme. Kratko kazano, pregovori su više imali obilježje blefiranja, fiskalskog nadmudrivanja i nadigravanja, nego ozbiljnog pristupa utemeljenog na transparentnoj i programski suvisloj pregovaračkoj platformi. Pokazalo se da koliko god mostovci javno slatkorječivo zborili o reformama, one im izvedbeno nisu bile presudne ni kriterijski relevantne u opredjeljenju s kime (ne)žele formirati Vladinu većinu. U tom kontekstu Most je javnosti uskratio uvjerljivo objašnjenje stvarnog razloga njihova neočekivanog prekida skoro finaliziranog koalicijskog dogovora s koalicijom Hrvatska raste, odnosno zaključivanja pregovora s Domoljubnom koalicijom.

Formiranje koalicijske parlamentarne vlade neosporno je kompleksna, izazovna, teška i vrlo važna zadaća, jer o tome ovisi funkcioniranje izvršne grane vlasti,⁶ ali i cijelog političkog sustava. Postizborne koalicije postale su sve učestalije (čak i u Ujedinjenom Kraljevstvu, za koje su, sukladno većinskom izbornom sustavu, karakteristične jednostranačke vlade), i to od ključnih aktera vladajuće koalicije zahtijeva permanentno održivo suradničko ponašanje (za razliku od izborne faze u kojoj isključivo dominira kompetitivno-konfliktan odnos). Iako Klaus von Beyme (2002: 155) tvrdi da je tvorba koalicija u parlamentarnim sustavima u određenom smislu postala jednostavnija,

ipak je postupak stvaranja koalicijske vlade ne samo izazovan i neizvjestan nego zaista i "vrlo složen postupak koji pretpostavlja niz povoljnih pravnih, političkih i kulturnih uvjeta" (Kasapović, 2005: 181). I sastavljanje 13. hrvatske vlade pokazalo se kao zahtjevan i neizvjestan, a ne tek rutinski postupak.⁷

Sastavljanje koalicijskih vlada i hrvatski slučaj

Jedna od hipoteza Steina Rokkana o odnosu veličine države i vrste izbornog prava kaže: što je politička zajednica manja, to su manja sredstva i povlastice kojima raspolaže izborni pobjednik, a time i veći troškovi nagodbe s budućim koalicijskim partnerima. Zbog toga raste potreba da mogući koalicijski partneri proizidu neposredno iz razmjernih izbora (Kasapović, 1996: 61). Takva je situacija u Hrvatskoj bila na kritičnim parlamentarnim izborima 2000. i 2011. godine, kada je SDP-ova predizborna koalicija ostvarila izborni rezultat koji je odmah osigurao natpolovičnu većinu parlamentarnih mandata, tj. dodatni postizborni aranžmani bili su izlišni. Međutim, u postupku formiranja hrvatskih vlada nakon izbora od 2000. do 2015. u tri slučaja (2003., 2007. i 2015.) saborska većina nije izravno proizišla iz izbornog rezultata, nego naknadnom postizbornom koalicijom. Iako postoje (komparativno promatrano) neujednačeni pristupi naspram ustavnog (ne)uređivanja i načina povjeravanja mandata za sastav parlamentarne vlade, ipak svi ustavno-normativni ili konvencijski pristupi polaze od neupitnog respektiranja temeljnog parlamentarnog aksioma: parlamentarna je većina *conditio sine qua non* parlamentarne vlade. Usprkos tomu, a i jasnoj ustavnoj regulaciji, u Hrvatskoj se taj temeljni postulat parlamentarne investiture i vlastite ustavne regulative povremeno manipulativno osporava ili relativizira.

Formiranje koalicijske parlamentarne vlade neosporno je kompleksna, izazovna, teška i vrlo važna zadaća, jer o tome ovisi funkcioniranje izvršne grane vlasti, ali i cijelog političkog sustava

Tako je nakon parlamentarnih izbora 2007. predsjednik HDZ-a Ivo Sanader (u nastojanju da zajamči pravo na mandat kao relativni izborni pobjednik) zagovarao reviziju ustavne odredbe o povjeravanju mandata, u smislu da se mandat za sastavljanje Vlade povjeri relativnom izbornom pobjedniku, a ne osobi koja uživa povjerenje većine svih zastupnika i stoga ima najviše mogućnosti za sastavljanje Vlade. Međutim, politička stranka/koalicija koja je relativni izborni pobjednik parlamentarnih izbora ne može automatski smatrati da ima monopol ili pravo prvenstva u dobivanju mandata za sastavljanje Vlade, jer tko ima najveće mogućnosti za sastavljanje Vlade predsjednik utvrđuje "ne samo na temelju rezultata izbora, već

i na temelju konzultacija sa stranačkim klubovima i stranačkim dužnosnicima koji djeluju na stvaranju vladajuće koalicije" (Smerdel, 2009: 117-118).

Po drugi put istu proizvoljnu interpretaciju povjeravanja mandata za sastavljanje Vlade reaktivirala je Predsjednica kada je na izravno pitanje novinara RTL-a (11. listopada) o tome hoće li mandat nakon izbora povjeriti onome tko joj donese potpise većine zastupnika ili onome tko osvoji relativnu većinu na izborima odgovorila: "To je hipotetsko pitanje, na hipotetska pitanja ne odgovaram. Uzet ću u obzir sve okolnosti i donijeti odluku. Konzultirat ću i najeminentnije ustavne stručnjake." Međutim, ni prema ustavnoj regulaciji to uopće

Kada dvije suparničke političke skupine na temelju dobivenih mandata nemaju apsolutnu većinu, ali imaju istu ili skoro podjednaku šansu formirati vladu, način posredovanja *informateura* izuzetno je osjetljiv i važan te može biti vrlo problematičan i od presudne važnosti. On može jednu kompetitivnu parlamentarnu skupinu arbitrarno proceduralno preferirati i tako joj omogućiti pobjedničku poziciju, a drugu diskriminatornim tretmanom pretvoriti u gubitnika u procesu izbora mandataru za formiranje vlade

nije hipotetsko, nego (srećom) uređeno pitanje, a Arsen Bačić (profesor ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Splitu) upozorio je: "Ako je dužnost Predsjednice da se brine o redovitom i usklađenom djelovanju institucija onda ona neće djelovati na svoju ruku, dakle – arbitrarno, nego konstitucionalno, na što je obvezuje Ustav i vladavina prava. Svako arbitrarno djelovanje ove institucije, a posebno u prigodi dodjeljivanja prava na sastavljanje Vlade, dakle upravljanje državom, bilo bi infarkt za ustavnopravni poredak. Po našem dobrom običaju problem se stvara tamo gdje ga ne bi trebalo biti. Neki partijski stručnjaci postaju pristrani 'tumači' Ustava" (Telegram, 2015). Kako bi se izbjegla proceduralna i ustavno-pravna neizvjesnost s obzirom na otvorena pitanja oko procedure povjeravanja mandata za sastavljanje Vlade nakon proglašenja rezultata parlamentarnih izbora, GONG je preventivno pozvao Predsjednicu da prije

izbora precizno pojasni kriterije i logiku kojom će se voditi u povjeravanju mandata za sastavljanje Vlade, jer način provođenja konzultacija nije precizno propisan, a potpisi novoizabranih zastupnika nisu ustavna kategorija, nego su se ustalili kao dobra praksa (običaj) koja dosada nikad nije bila sporna. Ured Predsjednice nije izravno odgovorio na upit, već je samo izdao javno priopćenje kako će Predsjednica sve svoje dužnosti obaviti strogo u skladu s ustavnim odredbama te neće dopustiti ikakav pritisak na donošenje Ustavom propisanih odluka.

Parlamentarna investitura, objašnjava Kasapović (2005: 128), može biti: a) formalna (vlada se osniva i održava uz potporu zakonski propisane relativne ili apsolutne parlamentarne većine; to načelo "pozitivnog parlamentarizma" zahtijeva čvrstu i djelatnu vezu između parlamenta i vlade u kojoj vlada ne može opstati bez aktivne potpore većine zastupnika); b) neformalna (za formiranje i opstanak vlade dostatno je da protiv nje ne postoji eksplicitni *votum* parlamentarne većine; to načelo "negativnog parlamentarizma" polazi od postavke da vlada ima potporu većine u parlamentu sve dok se ne dokaže suprotno te je, sukladno tomu, dostatno da parlamentarna većina tolerira vladu, a nije nužno da je i aktivno podupire). Hague i Harrop (2009: 293) navode kako neki ustavi zahtijevaju da parlament većinski podrži novu vladu formalnim, pozitivnim glasanjem o povjerenju (što potiče stvaranje širih postizbornih koalicija). S druge strane, npr. Švedska (od 1975.) ima manje strog test. Glasa se, no test je negativan: predloženi premijer može sastaviti vladu ako se protiv njega ne izjasni više od polovice članova *Riksdaga*. U drugim zemljama (npr. Danska, Norveška) ustav ne sadrži odredbu o potvrđivanju nove vlade jer ona stupa na dužnost i ostaje na vlasti sve dok joj parlament ne izglasa nepovjerenje.

Teorije koalicija, podsjeća Kasapović (2005: 190), ističu da u procesu tvorbe vlade važnu ulogu ima *informateur* – osoba koja preuzima ulogu posrednika u koalicijskim pregovorima među političkim strankama kako bi utvrdila postoji li suglasnost o izboru mandataru (*formateura*) vlade. Shugart (2005, prema Trailović, 2012: 119) smatra da se sustav u kojem predsjednik republike nema nikakve inicijative u postupku izbora premijera ne razlikuje od parlamentarnog, a Simović (2008: 324) drži da pravo šefa države da imenuje premijera "odudara od institucionalne logike parlamentarizma u kome vlada nužno proizlazi iz parlamentarne većine". Đorđe Gardašević (Pravni fakultet u Zagrebu) također smatra: "To da predsjednik daje mandat za sastav Vlade je relik iz ranijih vremena kad je državni poglavar ili kralj davao mandat i potpisivao sve zakone. Ovlašt predsjednice u ovakvom sustavu trebala bi biti samo ta da ona pokrene taj postupak a da se onda sve obavlja u Saboru" (Duka, 2015). U tom smislu postojeće hrvatsko ustavno rješenje spram povjeravanja mandata vrlo je restriktivno i kao takvo *de facto* onemogućuje formiranje Vlade koja bi imala manjinsku parlamentarnu potporu.

Prema Ustavu ulogu *informateura* ima Predsjednica koja povjerava mandat za formiranje Vlade, i to ne hipotetski ili arbitrarno, nego isključivo onom kandidatu (nakon provedenih konzultacija) koji u Saboru može osigurati potporu natpolovične većine svih zastupnika, tj. osobi koja, "na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Saboru i obavljenih konzultacija, uživa

povjerenje većine svih zastupnika". Ova ustavna odredba, ističe Giunio (2015: 3), ima dva dijela: a) načelni (obvezuje Predsjednicu da mandat povjeri osobi koja uživa povjerenje većine svih zastupnika); b) provedbeni (upućuje na "temelj" prema kojemu će Predsjednica zaključiti o postojanju takvoga povjerenja; taj temelj ima dva elementa: prvi je egzaktan – raspodjela zastupničkih mjesta u Saboru, a drugi čine predsjednikove konzultacije). Krucijalna osnova povjeravanja mandata za sastav Vlade nije relativna izborna pobjeda stranke ili koalicije, nego na temelju obavljenih konzultacija utvrđena neosporna većinska potpora svih izabranih zastupnika u Saboru, jer i Vlada stupa na dužnost kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Saboru. Kratko kazano, odlučujuća je većinska volja Sabora. Ustavna uloga Predsjednice o povjeravanju mandata za sastav Vlade zadana je kao isključivo deklaratorna (za razliku od ustavne pozicije Predsjednika iz 1990. koji je imenovao i razrješavao predsjednika Vlade), u smislu da na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Saboru i obavljenih konzultacija utvrdi tko od aspiranata za mandatara uživa povjerenje većine svih saborskih zastupnika. Znači, zadaća Predsjednice u povjeravanju mandata za sastavljanje Vlade je ustavnopravno uređena, pa stoga ono ne može (niti smije) biti diskrecijske naravi. Svako drugačije interveniranje Predsjednice ne samo što nije razborito nego bi predstavljalo prisvajanje Ustavom nedodijeljenih ovlasti.

U situaciji u kojoj izborni rezultat egzaktano, *eo ipso* pokazuje i dokazuje posve dostatnu numeričku prednost u broju osvojenih parlamentarnih mandata neke političke stranke ili koalicije, utvrđivanje većinske potpore svih zastupnika je rutinsko, tj. nije osjetljivo niti (zbog kvantitativne uvjerljivosti) može biti sporno. Međutim, kada dvije suparničke političke skupine na temelju dobivenih mandata nemaju apsolutnu većinu, ali imaju istu ili skoro podjednaku šansu formirati vladu, način posredovanja *informateura* izuzetno je osjetljiv i važan te može biti vrlo problematičan i od presudne važnosti. On može jednu kompetitivnu parlamentarnu skupinu arbitrarno proceduralno preferirati i tako joj omogućiti pobjedničku poziciju, a drugu diskriminatornim tretmanom pretvoriti u gubitnika u procesu izbora mandatara za formiranje vlade. Konfiguracija parlamentarnih mandata koju čine relativni izborni pobjednik i njemu sklone parlamentarne skupine, koji skupno ne predstavljaju apsolutnu parlamentarnu većinu, ne može ni dobiti priliku za sastavljanje vlade – poglavito ako istovremeno suprotstavljena parlamentarna skupina (koja je koalicijski potentnija) to startno i verificirano osigurava (potpisani postizborni sporazum, potpisi zastupnika, konzultacijske provjere i sl.). Dakle, Predsjednica mandat za sastavljanje Vlade *a priori* ne povjerava onomu tko je osvojio relativnu većinu na izborima ili ima najviše (ali nedovoljno) parlamentarnih mandata, nego onomu tko (zahvaljujući postizbornom koalicijskom kapacitetu ili aranžmanu) *de facto* zadobije povjerenje parlamentarne većine, što je Predsjednica utvrdila u provedenom konzultacijskom postupku s predstavnicima svih parlamentarnih aktera.⁹ Predsjednica ne može kao *informateur* diskrecijski odlučivati o dodjeljivanju mandata za tvorbu Vlade i tako neizravno utjecati na stvaranje parlamentarne većine. Predsjednica mandat za formiranje Vlade povjerava jedino onome tko dokaže da može osigurati apsolutnu

parlamentarnu potporu. Ustavna zadaća Predsjednice jest da transparentno i uvjerljivo utvrdi tko ima većinsku potporu u parlamentu i da jedino na temelju toga mandat za sastavljanje Vlade dodijeli onom tko osigurava natpolovičnu potporu svih saborskih zastupnika, odnosno da u suprotnom imenuje privremenu nestranačku Vladu i istodobno raspiše prijevremene izbore za Sabor. Praksa prikupljanja potpisa zastupničke potpore i očitovanja predstavnika parlamentarnih skupina u provedbi konzultacijskog postupka pokazala se korisnom i vjerodostojnom, iako se radi o slobodnoj interpretaciji Ustava, a ne o nečemu što sam duh Ustava propisuje ili sugerira.

Predsjednica može, dakako, voluntaristički ignorirati činjenicu (ne)uspostavljene parlamentarne većine i proizvoljno povjeriti mandat predstavniku relativne većine ili se slično tomu situacijski neprimjereno odnositi, ali taj mandat objektivno ne može u parlamentu dobiti apsolutnu većinsku potporu, pa je takav pristup *a priori* pristran, bezuspješan i time racionalno nepotreban. Jedini razlog takva ponašanja Predsjednice bilo bi tendenciozno stvaranje prilike za okupljanje dodatnih koa-

Praksa prikupljanja potpisa zastupničke potpore i očitovanja predstavnika parlamentarnih skupina u provedbi konzultacijskog postupka pokazala se korisnom i vjerodostojnom, iako se radi o slobodnoj interpretaciji Ustava, a ne o nečemu što sam duh Ustava propisuje ili sugerira

licijskih partnera za parlamentarnu skupinu kojoj je privatno naklonjena.⁹ Ustavna zadaća Predsjednice nije postizborno generiranje parlamentarne većine, nego, kako kaže slovo Ustava, "povjeravanje mandata za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika". Despotско animiranje, pritiskanje, protežiranje i slične politikantske igre oko povjeravanja mandata za sastavljanje Vlade, koje ne uvažava temeljno načelo da parlamentarna vlada postaje (i opstaje) voljom parlamentarne većine, nisu na tragu ustavne zadaće Predsjednice ni njezine ustavne obveze oko funkcioniranja i stabilnosti državne vlasti – u sklopu čega je formiranje odgovorne i djelotvorne Vlade polazna pretpostavka. Stoga svaka odgovorna i ozbiljna politička institucija, kao što je neosporno i Predsjednice, tu svoju ustavnu, a ne privatnu zadaću mora realizirati i na neupitno ustavan način. U protivnom se promovira i osnažuje utilitarno-manipulativna, a ne demokratska politička kultura i dodatno kompromitiraju demokratske političke institucije u koje građani ionako nemaju primjereno povjerenje (Duka, 2015).

Tablica 1: Ustavni postupak formiranja hrvatske vlade

Korak 1	Predsjednica raspisuje izbore koji se održavaju najkasnije 60 dana nakon isteka mandata ili raspuštanja Sabora.
Korak 2	Provedba izbora
Korak 3	Državno izborno povjerenstvo objavljuje službene rezultate izbora.
Korak 4	Predsjednica na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Saboru i obavljenih konzultacija povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja uživa povjerenje većine svih saborskih zastupnika.
Korak 5	Mandatar je dužan najkasnije 30 dana od prihvaćanja mandata od Predsjednice predstaviti sastav Vlade i njezin program Saboru i zatražiti glasanje o povjerenju.
Korak 5a	Ako mandatar ne sastavi Vladu unutar 30 dana od prihvaćanja mandata, Predsjednica mu može produžiti mandat na najviše još 30 dana, a ako ni tada ne uspije sastaviti Vladu ili ako ona ne dobije povjerenje Sabora, Predsjednica povjerava mandat za sastav Vlade drugoj osobi.
Korak 5b	Ako se Vlada uopće ne sastavi, Predsjednica imenuje privremenu nestranačku Vladu i istodobno raspisuje prijevremene izbore za Sabor.
Korak 6	Vlada stupa na dužnost kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Saboru, a potom predsjednik i članovi Vlade pred Saborom polažu svečanu prisegu.
Korak 7	Na temelju odluke Sabora o iskazivanju povjerenja Vladi rješenje o imenovanju predsjednika Vlade donosi Predsjednica uz potpis predsjednika Sabora, a rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade uz potpis predsjednika Sabora.

Postizborno dogovaranje radi oblikovanja Vladine većine i sastavljanja Vlade, dakako, mora respektirati ustavni hodogram konstituiranja vlasti nakon objave potpunih službenih rezultata parlamentarnih izbora. Tako Ustav određuje da Predsjednica: a) obavlja konzultacije kojima utvrđuje tko uživa povjerenje većine svih saborskih zastupnika, na temelju čega povjerava mandat za sastavljanje Vlade; b) saziva prvo (konstitutivno) zasjedanje Sabora, i to najkasnije 20 dana od objave konačnih rezultata izbora. Predsjednica započinje postupak konzultacija (čije trajanje Ustavom nije izričito određeno) tek kada se objave službeni konačni rezultati izbora za zastupnike u Saboru.

Početak postupka konzultacija

Početak konzultacija s predstavnicima parlamentarnih stranaka Predsjednica je obavila 26. studenog te je on očekivano pokazao da nitko ne raspolaže dostatnom potporom saborskih zastupnika, tj. natpolovičnom većinom (76) parlamentarnih mandata. Koalicija Hrvatska raste imala je 66 zastupničkih potpisa potpore: svojih 56 te 3 IDS-a, 1 Reformista (Radimir Čačić) te 6 zastupnika nacionalnih manjina. Domoljubna koalicija nije željela otkriti koliko potpisa potpore ima, no njezini su predstavnici tvrdili da je brojka puno veća od 59 mandata koliko je ta lista osvojila na izborima. Dvadeset i šestoro zastupnika bilo je suzdržano, odnosno potpisom se nije izjasnilo ni za jednu opciju: 16 zastupnika Mosta, dvoje manjinskih zastupnika (Mirko Rašković, izvorno izabran na listi SDSS-a, te Ermina Ljekaj Prljaskaj), dvoje zastupnika HDSSB-a, dvoje zastupnika stranke Milan Bandić 365, jedan zastupnik Živog zida te troje zastupnika novoosnovane stranke HRID (Drago Prgomet, Irena Petrijevićanin Vuksanović te Gordana Rusak, izvorno izabrani na listi Mosta).

Dva su trenutka u tim konzultacijskim razgovorima simptomatična, jer su pojačala sumnju o transparentnosti i nepristranom načinu provođenja postupka konzultacija kod Predsjednice. Prvo, Predsjednica je jednostrano u konzultaciji primila broj 26 - lipanj 2016.

Mirka Raškovića mimo znanja njegove (dotadašnje) stranke, SDSS-a, i to nakon što je konzultacije u ime te stranke odradio Milorad Pupovac. Rašković je odbio dati potpis ikomu te je javno zatražio zaštitu Predsjednice od (nedefiniranih) političkih pritisaka. Ovo rezervirano i distancirano odnošenje jednog zastupnika SDSS-a naspram stava svoje stranke vjerojatno ima (retrospektivno promatrano) korelaciju sa stavom Tomislava Karamarka koji nije slučajno (na dan konzultacija i uoči njihova početka) kategorično izrazio sumnju u potporu sve troje SDSS-ovih zastupnika koaliciji Hrvatska raste. Makijavelističko pridobivanje pojedinih zastupnika nacionalnih manjina na stranu HDZ-a počinje onog trenutka kada su predstavnici nacionalnih manjina najavili svoju potporu koaliciji Hrvatska raste. Drugo, Predsjednica je obavila poseban, interni razgovor s Božom Petrovom nakon završetka službenog razgovora s izaslantvom Mosta, što je javnost naknadno saznala. Tada su iz Ureda Predsjednice samo priopćili da je njezino pravo "razgovarati sa svima koji su dobili saborski mandat", ali pritom nije bilo ni riječi o tome zbog čega i o čemu je *inter nos* razgovarala.

Drugi krug konzultacija

Predsjednica je obredno za 7. prosinca odredila drugi krug konzultacija koje su naposljetku pokazale *status quo*¹⁰, ali je prethodno (na neki način hazarderski) sazvala i konstituirajuću sjednicu Sabora za 3. prosinca 2015. (znatno prije krajnjeg ustavnog roka koji je istjecao 13. prosinca, tj. 20 dana nakon objave konačnih rezultata izbora, i usprkos tomu što je utvrđeno da nitko nema parlamentarnu većinu niti su okončani koalicijski pregovori).

Parlament se svojom konstituirajućom sjednicom formira i počinje legalno obavljati svoje (interne i eksterne) ustavne ovlasti te njome završava mandat prethodnog saziva. Konstituirajućom sjednicom parlament se od skupine izabranih zastupnika transformira u predstavničko tijelo. Konstituirajuća sjednica parlamenta specifična je po nekoliko obilježja, pa je

treba razlikovati od njegovih redovnih i izvanrednih sjednica. Naime, to je, napominje Pajvančić (2008: 103-104): a) prva sjednica parlamenta koja se zakazuje poslije održanih parlamentarnih izbora (u novom sazivu); b) sjednica koja se mora održati u Ustavom propisanom roku; c) sjednica koju saziva šef države ili predsjednik parlamenta kojem istječe mandat; d) sjednica kojom predsjedava predsjednik parlamenta kojem istječe mandat ili najstariji od novoizabranih parlamentaraca; e) sjednica na kojoj se verificiraju mandati novoizabranih parlamentaraca te bira predsjednik parlamenta i njegovi drugi dužnosnici kao i neka njegova radna tijela. Konstituirajućom sjednicom, znači, parlament započinje svoj saziv – legislativno razdoblje u kojem obavlja svoju zadanu (ustavnu) ulogu. Ustavom Republike Hrvatske određeno je da se Sabor konstituira izborom predsjednika na prvoj sjednici na kojoj je nazočna većina zastupnika, na prijedlog jedne trećine zastupnika od većine prisutnih. Međutim, primjerice, Ustav Srbije ima jednostavniju odredbu o konstituiranju Narodne skupštine, tj. ona je konstituirana potvrđivanjem mandata dvije trećine narodnih poslanika, a slovenski parlament (*Državni zbor*) ima još manje strogu odredbu, tj. on se konstituira na prvoj sjednici na kojoj je potvrđen natpolovičan broj parlamentarnih mandata. U hrvatskom slučaju postoji još jedan apsurd – izabrani zastupnici prvo izabiru predsjednika Sabora, a tek potom se potvrđuje njihov

Ustav ni Poslovnik nisu uredili pravila igre u situaciji kada se Sabor ne uspije konstituirati na prvoj sazvanoj sjednici

mandat, što znači da zastupnici koji još nisu u formalnom smislu zastupnici među sobom biraju čovjeka kojem još nije potvrđen mandat za predsjednika Sabora. Zadovoljenje minimalnog formalnog konstitucijskog kriterija (izbor predsjednika Sabora), dakako, ne znači da je time apsolviran sav potreban repertoar radnji i za stvarno konstituiranje Sabora. Tek se izborom ostalih parlamentarnih dužnosnika, formiranjem parlamentarnih radnih tijela, registriranjem stranačkih klubova i dr. stvaraju osnovne pretpostavke da Sabor obavlja svoju ustavnu ulogu.

Opći okvir procesa formiranja Vladine većine, u situaciji ne samo nepostojanja parlamentarne većine nego i odsutnosti faktičke razborite spremnosti kod ključnih parlamentarnih aktera da se ona uspostavi, sugerirao je dvije ishodne solucije. Prva je hipotetička, ali u konkretnoj konstelaciji krajnje nepredvidiva mogućnost konstituiranja Sabora na sazvanoj sjednici (3. prosinca) i naknadnog formiranja nove Vlade, dok je druga izvjesnija – ponovni parlamentarni izbori, i to zbog: a) nemogućnosti izbora predsjednika Sabora/nekonstituiranja Sabora (a onda i nemogućnosti sastavljanja Vlade); b) činjenice da se Sabor konstituira, ali ipak naknadno ne uspije izglasati povjerenje novoj Vladi. Sazivanjem konstituirajuće sjednice Sabora Predsjednica je smatrala da nema potrebe za odugovlačenjem te da se Sabor treba konstituirati i početi raditi, a drugi su takvo postupanje protumačili na način da Predsjednica tako akcelerira

i prisiljava političke aktere da se konačno dogovore o parlamentarnoj većini do zakazane konstituirajuće sjednice Sabora ili da je na konzultacijama dobila saznanja o tome da će jedna strana do tog datuma ipak imati parlamentarnu većinu. Dakle, konstituirajuća sjednica osmog saziva Sabora sazvana je (prvi put u povijesti saborovanja u Hrvatskoj), a da se nije pouzdano znalo postoji li bilo kakva mogućnost njegova konstituiranja u postojećoj parlamentarnoj stranačkoj strukturi koja nije vidljivo oformila saborsku većinu.

Ustav ni Poslovnik nisu uredili pravila igre u situaciji kada se Sabor ne uspije konstituirati na prvoj sazvanoj sjednici. Primjerice, znači li čin neizbora predsjednika Sabora (nekonstituiranje Sabora) i automatsko ponavljanje izbora ili se saborsko konstituiranje može obaviti i u idućim pokušajima? Ako su mogući višekratni pokušaji konstituiranja Sabora, postoji li krajnji rok za njegovo konstituiranje te tko poziva izabrane zastupnike na nastavak sazvane saborske sjednice (predsjedavajući ili Predsjednica)? Utječe li na nastavak saborske sjednice ustavna odredba prema kojoj Sabor od 15. prosinca ima pauzu u zasjedanju? Ima li Predsjednica diskrecijsko pravo samoprocjene kada je politički oportuno raspisati ponovne izbore ili je ono ograničeno pravnom procedurom konstituiranja i raspuštanja Sabora i sl.? SDP je u ime koalicije Hrvatska raste iznio stajalište da se Sabor ne može raspustiti kada nije ni konstituiran, jer je (hipotetički gledano) moguća situacija da Predsjednica raspiše ponovne parlamentarne izbore, a da istovremeno izabrani zastupnici ipak izaberu predsjednika Sabora, odnosno konstituiraju Sabor. Stoga bi bilo razborito, sugerirao je predsjednik SDP-a, da se Sabor konstituira privremeno kako bi mogao donijeti odluku o svom raspuštanju i time omogućio ponovne parlamentarne izbore ili eventualno izglasavanje povjerenja Vladi. Logično inzistiranje na potrebi i ostvarivosti konstituiranja Sabora iz HDZ-a su apsurdno i neutemeljeno nazvali "puzajućim državnim udarom". Prvi pokušaj konstituiranja Sabora svojim je ishodom bio neuspješan, tj. neki izabrani zastupnici svojevrijem su odlučili da ne doprinesu konstituiranju parlamenta u koji su ih građani izabrali kako bi u njemu i u njihovo ime obavljali njegove ustavne zadaće. U povijesti parlamentarizma ovo je rijedak slučaj da dio parlamentaraca nije želio konstituirati tijelo (parlament) za koje se izbornom natjecao i u koji je izabran. Takvo razgoličeno apsurdno odnošenje pokazuje koga parlamentarci stvarno zastupaju i kome odgovaraju: umjesto da odgovorno zastupaju građane (suverene) temeljem njihova dobivenog izbornog povjerenja, oni pokorno slušaju hirove svoje stranačke oligarhije. Zastupnici se očito dvojako odnose: naglašavaju slobodni mandat naspram biračkog tijela, a uvažavaju imperativni mandat prema svojoj političkoj stranci.

Treći krug konzultacija

Predsjednica je trećem krugu konzultacija pristupila na nešto drugačiji način. Naime, njemu je najprije (istoga dana, 14. prosinca) prethodio sastanak Predsjednice s petero profesora ustavnog prava,¹¹ jer su se u javnosti pojavila različita tumačenja (ne samo kod neposredno zainteresiranih političkih aktera nego i kod stručnjaka za ustavno pravo, uključujući i pozvane) o tome što bi Predsjednica trebala napraviti i koje su njezine

ustavne ovlasti u situaciji u kojoj nakon dva kruga konzultacija nitko nema potporu većine zastupnika. Jedni su smatrali da Predsjednica treba mandatara odrediti bez obzira na nedostatnu parlamentarnu potporu, drugi su ustrajavali da mandat treba povjeriti relativnom pobjedniku parlamentarnih izbora, a treći da Predsjednica treba raspisati nove izbore i imenovati nestranačku Vladu bez imenovanja mandatara. Kao temeljni problem pokazao se spor oko pitanja trebaju li izabrani zastupnici konstituirati Sabor prije raspisivanja ponovnih izbora ili je raspisivanje izbora autonomna odluka Predsjednice te može li Predsjednica raspisati ponovljene izbore, a da nikome nije prethodno dodijeljen mandat za sastavljanje Vlade. Istoga dana, ali ovaj put posebno i zajedno, pozvani su čelnici koalicije Hrvatska raste i Domoljubne koalicije (zajedno imaju 115 saborskih mandata) radi pronalaženja, kako je objasnila Predsjednica, "dodirne točke između dviju političkih grupacija koje su dobile gotovo 70 posto glasova hrvatskih birača". Predstavnicima objiju koalicija i sutradan su ponovno, s ostalim parlamentarnim strankama, prisustvovali konzultacijskim razgovorima s Predsjednicom. Međutim, i ovaj krug ritualnih konzultacija pokazao je da nema pomaka, odnosno da nitko nema osiguranu parlamentarnu većinu.

Četvrti krug konzultacija

Četvrti krug konzultacija održan je 22. prosinca 2015. i od njega se očekivalo da Predsjednica, u kontekstu (i javno objavljenog) skoro okončanog koalicijskog dogovora između Mosta i koalicije Hrvatska raste, uvaži najavljenju želju Mosta da se konzultacijski postupak utvrđivanja parlamentarne većine i određivanja mandatara produži za nekoliko dana (iz tog razloga nisu smatrali potrebnim da to potkrijepe i potpisima vlastitih saborskih zastupnika te zastupnika koji podupiru koaliciju Hrvatska raste). Predstavnicima koalicije Hrvatska raste izvijestili su Predsjednicu da imaju 66 potpisa te 15 potpisa Mosta (smatrajući da vrijedi dogovor s Mostom). Međutim, pri tome je indikativno da Predsjednica (iako ju je Božo Petrov na konzultacijama prethodno obavijestio da su odustali od koalicije s koalicijom Hrvatska raste i da će zaključiti koaliciju s Domoljubnom koalicijom) o Mostovom naprasitom unilateralnom prekidu skoro dogovorene koalicije s koalicijom Hrvatska raste nije ništa pripočila predstavnicima koalicije Hrvatska raste kada su kod nje bili na konzultacijama. O neočekivanom raskidu skoro dogovorene koalicije predstavnici koalicije Hrvatska raste saznali su naknadno. Predsjednica je po okončanju konzultacija izvijestila da će sutradan održati i peti, posljednji krug konzultacija, koji će značiti ili imenovanje mandatara ili imenovanje privremene nestranačke Vlade te raspisivanje novih, prijevremenih parlamentarnih izbora.

Peti krug konzultacija

Peti i završni krug konzultacija Predsjednica je provela dan nakon četvrtog kruga, 23. prosinca 2015. godine. Predstavnicima Domoljubne koalicije i konvertirani Most obavijestili su je da zajedno (što su, kako su naveli, potkrijepili i potpisima zastupnika) raspoložu s potporom parlamentarne većine (78

zastupnika).¹² Ovaj krug konzultacija u naravi je predstavljao formalno-protokolarni čin dodjele mandata nestranačkom mandatarnu Tihomiru Oreškoviću, kojeg su predložili Domoljubna koalicija i Most. Time je okončana ta vratolomna i mučna "bi ne bi" faza formiranja Vladine većine. Predsjednica je tako, naposljetku, ipak (usprkos svojoj ambiciji za većom vlašću nego što joj to Ustav dodjeljuje), uz određene nespretnosti i mutnu ulogu u provedbi konzultacija, ispoštovala primjenu ustavne odredbe koja za dodjelu statusa mandatara uvjetuje potporu većine svih zastupnika u Saboru.

Bilješke

- 1 Mihailović (2005: 112-113) razlikuje pretpostavljeni koalicijski kapacitet političke stranke (koji je važan u predizbornim koalicijama i po pravilu prethodi stvaranju koalicija) i realni stranački kapacitet (čija važnost dolazi u kontekstu postizbornih koalicija). "Ucjenjivački kapacitet" određene stranke u pojedinim situacijama javlja se, prema Mihailoviću, kada je kapacitet stranke komplementaran potrebi koju zadovoljava, dakle nije ni veći ni manji; adekvatnu ulogu mogu odigrati i stranke koje imaju i samo nekoliko zastupnika u parlamentu. Poanta je u tome da "ucjenjivački kapacitet", iako se povezuje sa strankom, nije nikakvo njezino posebno svojstvo. On je, u stvari, svojstvo situacije u kojoj se javlja, tj. specifične konstelacije odnosa u izbornoj snazi danih stranaka. Neosporan je nerazmjer između kapaciteta stranke i onog što ona dobiva u "ucjenjivačkim" situacijama, ali stožerna stranka uvijek može izmjeriti vrijednost onog što daje ("trošak") s vrijednošću onoga što "kupuje", pa ne mora prihvatiti "ucjenjivanje" male stranke.
- 2 Izborni rezultati, ističe Orlović (2010: 114), opremaju stranke pregovaračkom moći za razgovore o koalicijskoj vladi kako bi što bolje svoje resurse konvertirali u izvršnu vlast. Međutim, "ne postoji nikakvo jamstvo da će pozicija koja maksimizira javnu podršku na izborima maksimizirati potencijalne dobitke od koalicijskog pregovaranja" (Laver 2005: 258).
- 3 Downs (1957, prema Mueller, 2008: 258) je isticao da "stranke formuliraju politiku kako bi pobijedile na izborima, a ne pobjeđuju na izborima kako bi formulirale politiku".
- 4 Županov (2002: 52-75) bi rekao da umjesto tržišnog kapitalizma još imamo politički kapitalizam.
- 5 Za evaluaciju tog procesa razborita je sugestija Marxa (1975: 43) da "kao što se u privatnom životu pravi razlika između onoga što netko misli i govori o sebi i onoga što on stvarno jeste i čini, tako se u (političkim) borbama moraju još više razlikovati fraze i uobraženja stranaka od njihovog stvarnog organizma i njihovih stvarnih interesa, njihova predstava od njihove realnosti".
- 6 Pojam "izvršna vlast" može pogrešno sugerirati da se njezina svrha jednodimenzionalno svodi i iscrpljuje samo u provedbi akata zakonodavnog tijela. Međutim, stvarno to nije tako jer izvršna vlast ima mnogostruku ulogu i moć. Vlade nisu uvijek dorasle velikim očekivanjima, ali i pored toga, kaže Müller (2013: 142), one su najvažniji akter u političkom sustavu. To je glavni razlog zbog kojega pojedinci i političke stranke najčešće žele biti u vladi.

- 7 U osam saziva Sabora formirano je ukupno 13 vlada (11 predsjednika), od kojih pet jednostranačkih (HDZ), jedna svestranačka/koncentracijska (HDZ, SDP, HNS, HSLŠ, HDS, SDH, SSH) i sedam koalicijskih. Napuštanjem polupredsjedničkog sustava, na temelju ustavnih promjena 2000. godine, afirmirana je pozicija parlamenta i Vlade (dotad je Predsjednik imenovao i razrješavao dužnosti predsjednika Vlade, a na prijedlog predsjednika Vlade imenovao i razrješavao dužnosti njezine potpredsjednike i druge članove). Sve hrvatske koalicijske vlade (uz specifični formalni diskontinuitet Račanove i druge Sanaderove) bile su stabilne – opstale su svoj cijeli mandat. Struktura svih dosadašnjih koalicijskih vlada bila je uglavnom otvorena – pored stožerne stranke bile su manje-više stalno zastupljene i neke druge, manje stranke. Premda je pitanje tko će biti predsjednik koalicijske vlade ključna komponenta formiranja koalicijske vlade, to nikad nije bilo sporno u prethodnim procesima sastavljanja hrvatskih koalicijskih vlada. U svima njima središnja politička stranka (po broju parlamentarnih mandata) bio je HDZ ili SDP, pa su njihovi čelnici po takvom shvaćanju i odnošenju istovremeno bili i neupitni predsjednici Vlade.
- 8 U nekim parlamentarnim demokracijama nema ništa apsurdnog ili nedemokratskog u tome da o sastavljanju parlamentarne koalicijske vlade (zbog posebnih okolnosti i konstelacija, kao stranka pivot) odluči stranka koja nije pojedinačno dobila najviše glasova. Primjerice, Wolfgang Schüssel bio je trećeplasirani na izborima 1999. godine, no izabran je za austrijskog premijera (2000. – 2007.).
- 9 To se dogodilo u Portugalu nakon izbora u listopadu 2015. godine, kada je predsjednik Aníbal Cavaco Silva prekoračio svoje ovlasti dodjeljivanjem mandata za sastavljanje vlade dotadašnjem premijeru Pedru Passosu Coelho (koalicija Naprijed Portugal koja je okupila tri stranke desnice), koji nije imao parlamentarnu većinu (107 mandata, naspram minimalnih 116 mandata za većinu), a ne ljevici (tri stranke: Socijalistička stranka s 86 mandata, Lijevi blok s 19 mandata i komunisti sa 17 mandata, ukupno 122 mandata). Ta vlada koja nije mogla dobiti većinsku podršku pala je nakon svega desetak dana od formiranja. Srušile su je lijeve stranke koje su zajedno imale većinu.
- 10 U tom trenutku, tj. u odnosu na prethodne konzultacije, potpora koaliciji Hrvatska raste je zbog potpore zastupnika Stipe Petrine (izvorno Most, a zatim neovisni zastupnik, odnosno zastupnik vlastite stranke pod nazivom Nezavisna lista Stipe Petrine) narasla sa 66 na 67 zastupnika.
- 11 Branko Smerdel (Pravni fakultet u Zagrebu), Zvonimir Lauc i Mato Palić (Pravni fakultet u Osijeku), Sanja Barić (Pravni fakultet u Rijeci) i Arsen Bačić (Pravni fakultet u Splitu).
- 12 Riječ je o mandatima: Domoljubne koalicije (59), Mosta nezavisnih lista (15), Bandić Milan 365 (2) te predstavnika nacionalnih manjina (2).

Literatura

Beyme, Klaus von (2002) *Transformacija političkih stranaka*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Duka, Zdenko (2015) Predsjednica će se opet našaliti? Sljedeći tjedan počinju konzultacije o mandataru na Pantovčaku. *Novi list* 22. studenog. <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Predsjednica-ce-se-opet-nasaliti-Sljedeći-tjedan-počinju-konzultacije-o-mandataru-na-Pantovčaku> Pristupljeno 22. studenog 2015.

Giunio, Miljenko A. (2015) Konzultacije predsjednika Republike pred povjeravanje mandata za sastav Vlade u hrvatskome parlamentarnom sustavu. *Novi informator* 6397: 2.

Goati, Vladimir (2007) *Političke partije i partijski sistemi*. Podgorica: Centar za monitoring – CEMI.

Hague, Rod i Harrop, Martin (2009) *Komparativna vladavina i politika: uvod*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.

Kasapović, Mirjana (2005) Koalicijske vlade u Hrvatskoj: prva iskustva u komparativnoj perspektivi. U: Čular, Goran (ur) *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj* (str. 181-212). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Kasapović, Mirjana i dr. (1998) *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.

Kasapović, Mirjana (1996) *Demokratska tranzicija i političke stranke*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Laver, Michael (2005) *Privatne želje i politika*. Zagreb: Jesenski & Turk.

Marx, Karl (1975) *Osamnaesti brimer Luja Bonaparta*. Sarajevo: Svjetlost.

Mihailović, Srećko (2005) Za ili protiv predizbornih koalicija. U: Lutovac, Zoran (ur) *Političke stranke u Srbiji – struktura i funkcionisanje* (str. 107-124). Beograd: FES i IDN.

Müller, Wolfgang C. (2013) Vlade i birokracije. U: Caramani, Daniele (ur) *Komparativna politika* (str. 141-161). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Mueller, Dennis C. (2008) *Javni izbor*. Zagreb: Masmedia Poslovnih dnevnika.

Oberreuter, Heinrich (2001) Koalicija/koalicijske teorije. U: Nohlen, Dieter (ur) *Politološki rječnik*. Osijek: Pan liber.

Orlović, Slaviša (2012) Predizborne koalicije i formiranje Vlade u Srbiji 2012. godine. U: Orlović, Slaviša (ur) *Izbori i formiranje Vlade u Srbiji 2012.* (str. 99-120). Beograd: Fakultet političkih nauka i Centar za demokratiju.

Orlović, Slaviša (2010) Teorija koalicija i formiranje vlade. *Godišnjak FPN* 9 (1): 97-125.

Pajvančić, Marijana (2008) *Parlamentarno pravo*. Beograd: FES.

Simović, Darko (2008) *Polupredsjednički sistem*. Beograd: Službeni glasnik i Pravni fakultet.

Smerdel, Branko (2009) Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava. *Revus* 8 (11): 97-126.

Sokol, Smiljko i Smerdel, Branko (2009) *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine.

Telegram (2015) Tajni plan s Pantovčaka: Može li relativni gubitnik postati apsolutni pobjednik? *Telegram* 6. studenoga. <http://www.telegram.hr/politika-kriminal/tajni-plan-s-pantovcaka-moze-li-relativni-gubitnik-postati-apsolutni-pobjednik/> Pristupljeno 6. studenog 2015.

Trailović, Dragan (2012) Politička institucija Predsjednika Republike u sistemu vlasti Srbije. *Politička revija* 33(3): 113-130.

Županov, Josip (2002) *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada. ■