

Robert Podolnjak*

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.51(497.5):342.4
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/7618>
Rad primljen: 22. listopada 2018.

FORMIRANJE VLADE U REPUBLICI HRVATSKOJ U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI – JEDAN PRIJEDLOG USTAVNE PROMJENE

Sažetak: Rad se bavi otvorenim ustavnopravnim pitanjima, koja su uvjetovala različita tumačenja i sporove u stručnoj javnosti u postupku konstituiranja Hrvatskog sabora i formiranja vlade u Republici Hrvatskoj, naročito u svjetlu iskustva nakon parlamentarnih izbora održanih u studenom 2015. godine.

Na temelju komparativnih iskustava s ustavnopravnim uređenjem postupka formiranja vlade u pojedinim europskim državama predlažu se određene promjene Ustava Republike Hrvatske. U tom smislu trebalo bi propisati rok u kojem se Sabor mora konstituirati, od održanih parlamentarnih izbora, kao i rokove u kojima će se provoditi različiti postupci davanja mandata za sastav vlade (ili glasanja o vladi, odnosno predsjedniku vlade).

Nadalje, postupak formiranja vlade treba učiniti što je moguće izvjesnijim, tj. da se, za razliku od sadašnjeg rješenja, omogući i formiranje manjinske vlade. Svakako bi trebalo tražiti ustavno rješenje prema kojem bi povjerenje obične većine zastupnika bilo dovoljno, u krajnjem slučaju, za formiranje vlade, kako ponavljanje parlamentarnih izbora ne bi bila jedina mogućnost rješavanja krize formiranja vlade. Također, u postupku formiranja vlade treba osnažiti ulogu Hrvatskog sabora, a smanjiti ulogu šefa države. To se može postići na način da se omogući i određenom broju zastupnika da može predložiti kandidate za predsjednika vlade. Predlaže se i brisanje ustavne odredbe iz članka 112. Ustava Republike Hrvatske da predsjednik Republike ima ovlast imenovati privremenu nestranačku vladu u slučaju da nijednoj osobi nije dodijelio mandat za sastav vlade, odnosno nijedan kandidat nije dobio povjerenje ustavom propisane većine zastupnika. Predsjedniku Republike ostala bi, pritom, ovlast raspisivanja prijevremenih izbora u slučaju da se Sabor ne konstituirao, odnosno da se ne formira vlada. U radu se iznosi i prijedlog mogućeg uvođenja instituta konstruktivnog nepovjerenja predsjedniku vlade.

Ključne riječi: Ustav, formiranje vlade, konstituiranje Hrvatskog sabora, predsjednik Republike

* Dr. sc. Robert Podolnjak, izvanredni profesor na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska. Adresa e-pošte: robert.podolnjak@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6812-5684>.

1. UVOD: PARLAMENTARNI SUSTAV I FORMIRANJE VLADE

Promjenom Ustava 2000. godine u Republici Hrvatskoj je “veden parlamentarni sustav umjesto takozvanog polupredsjedničkog po francuskom uzoru”, odnosno jedna inačica parlamentarne vlade, s neposredno izabranim predsjednikom države i sustavom “provjera i ravnoteža” između najviših državnih tijela.¹

Parlamentarni sustavi imaju određene specifične institucionalne značajke, koje su u pravilu povezane, iako postoje značajne varijacije pojedinih inačica parlamentarne vlade u odnosu na klasični ideal-tip britanskog parlamentarnog sustava. U komparativnoj literaturi tako se najčešće navode sljedeće institucionalne značajke:

- dvostruka izvršna vlast (odvojenost funkcije državnog poglavara i šefa vlade)
- državni poglavar imenuje šefa vlade, a ovaj potom određuje ministre u vladi
- parlament² ima formalne ili neformalne ovlasti prihvaćanja vlade
- vlada je kolektivno tijelo
- članovi vlade uobičajeno su istovremeno članovi parlamenta
- vlada je politički odgovorna parlamentu te postoje različiti mehanizmi ostvarivanja parlamentarne kontrole nad vladom (zastupnička pitanja, interpelacije, istražna povjerenstva), a ultimativno parlamentarno oružje je mogućnost izglasavanja nepovjerenja vladi
- vlada je dužna podnijeti ostavku u slučaju izglasavanja nepovjerenja, odnosno može zatražiti od državnog poglavara da raspusti parlament, kako bi biračko tijelo na izborima razriješilo sukob izvršne i zakonodavne vlasti.³

U Hrvatskoj ističe se definicija Branka Smerdela koji navodi četiri temeljna, bitna ustavnopravna elementa parlamentarnog sustava:

- “(1) izbor vlade u parlamentu, pri čemu mandatara određuje državni poglavar,
- (2) politička odgovornost vlade pred parlamentom, individualna i solidarna,
- (3) pravo državnog poglavara da, na prijedlog vlade, raspusti parlament i raspiše nove izbore,
- (4) politički neodgovorni državni poglavar vezan je zahtjevom supotpisa premijera za sve svoje odluke.”⁴

Naravno, u parlamentarnim sustavima postoje značajne varijacije u različitim značajkama, primjerice po pitanjima spojivosti parlamentarnog mandata i ministarskog položaja (ono što je

1 Smerdel, B., *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, Revus, br. 11, 2009., str. 97.–126.

2 U ovom radu pojam *parlament* obuhvaća i odnosi se na predstavničko zakonodavno tijelo, izabrano na općim i neposrednim izborima, koje se u pojedinim državama naziva skupštinom, saborom, zborom, zastupničkim domom, kongresom, donjim domom itd.

3 Ova definicija u načelu slijedi klasičnu elaboraciju D. Verneya i suvremenu Klausu von Beymea. Vidi Verney, D., *Analysis of Political Systems*, u: Eckstein, H., Apter, D., (ur.) *Comparative Politics: A Reader*, The Free Press, New York, 1963., str. 175.–184. i Von Beyme, K., *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, Macmillan Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, 2000, str. 9.–11.

4 Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 182.

zakon u Velikoj Britaniji zabranjeno je npr. u Francuskoj V. republici i nizu drugih parlamentarnih sustava), nužnosti određenog formalnog glasovanja parlamenta pri izboru vlade (u mnogim parlamentarnim sustavima uopće nije institucionaliziran postupak glasovanja parlamenta o novom premijeru ili vladi), formalnog izbora predsjednika vlade (što postoji u Irskoj, ali ne u mnogim drugim parlamentarnim demokracijama), mogućnosti raspuštanja parlamenta (Ustav Norveške primjerice ne dopušta rano raspuštanje parlamenta, u Švedskoj se nakon raspuštanja novi parlament bira za preostali dio mandata, u Njemačkoj postoje jaka ograničenja raspuštanja) itd.⁵

Zbog toga su prihvatljivije one definicije koje traže samu srž parlamentarne vlade, izostavljajući iz definicije tog sustava one značajke koje nisu općeprisutne u svim varijacijama parlamentarne vlade. Tako Arend Lijphart definira parlamentarnu vladu kao “oblik ustavne demokracije u kojem izvršna vlast *proizlazi iz i odgovorna je zakonodavnoj vlasti*”. U definiciji su italiciziranim slovima označene dvije ključne karakteristike koje odvajaju parlamentarnu od predsjedničke vlade.⁶ Giovanni Sartori vrlo sažeto definira parlamentarni sustav kao onaj koji zahtijeva da vlada bude imenovana, podržavana i eventualno smjenjiva s pomoću parlamentarnog glasovanja.⁷ Winfried Steffani će na sličan način uz pomoć samo jedne značajke, ali od temeljnog ustavno-političkog značenja, razlučiti parlamentarni od predsjedničkog sustava. To je pravo parlamenta da može vladu iz političkih razloga u bilo kojem trenutku opozvati. Parlamenti u jednom parlamentarnom sustavu vlade (parlamentarni parlamenti) raspolažu tim pravom, parlamenti u jednom predsjedničkom sustavu vlade (prezidencijalni parlamenti), suprotno tome, ne.⁸

U ovom radu bavit ćemo se formiranjem vlade u Republici Hrvatskoj, dakle prvim dijelom uže definicije parlamentarne vlade, a prema kojoj vlada proizlazi iz parlamenta i uživa njegovo povjerenje koje se često, iako ne uvijek, iskazuje preko određenog formalnog glasovanja parlamenta pri izboru vlade. Često se naglašava kako se parlamentarni sustavi značajno razlikuju u tome na koji se način manifestira to “povjerenje” parlamenta prema vladi, jer u nekim sustavima parlament mora izričito dati potporu novoj vladi, dok u drugim parlamentarnim sustavima to se “povjerenje” podrazumijeva dok se ne dokaže suprotno.⁹

U tom smislu iznijet ćemo relevantne primjere postupka formiranja vlade u nekim europskim parlamentarnim sustavima kako bismo ukazali na moguća rješenja koja bi se mogla ugraditi u hrvatski Ustav s ciljem da se kvalitetnije oblikuje postupak izbora vlade.¹⁰ Naročito ćemo analizirati

5 O različitim značajkama unutar parlamentarnih sustava vidi Siaroff, A., *Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies*, International Political Science Review, god. 24, br. 4, 2003., str. 445.–464.

6 Lijphart, A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984., str. 68. No, 15 godina poslije u komparativnoj analizi 36 demokratskih sustava Lijphart će definirati parlamentarne sustave s tri značajke. Prva se odnosi na odgovornost vlade prema parlamentu. Druga je da šef vlade nije neposredno izabran od birača kao u predsjedničkom sustavu, već od parlamenta, iako postoje različiti oblici tog procesa izbora predsjednika vlade od parlamenta. Treća značajka koju Lijphart izdvaja jest kolektivni karakter vlade u parlamentarnom sustavu, za razliku od singularne egzekutive u predsjedničkom sustavu. Vidi Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999., str. 117.–118.

7 Sartori, G. *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2. izdanje, New York University Press, New York, 1997., str. 101.

8 Steffani, W., *Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, god. 14, br. 3, 1983., str. 392.–393.

9 Louwse, T., *Unpacking 'positive' and 'negative' parliamentarism*, str. 1.–2., <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/81949466-30e3-48ef-859d-c4a8fbbad249.pdf>, pristupljeno 10. studenog 2017.

10 O postupku formiranja vlade u Njemačkoj i Velikoj Britaniji pisala je u nas Biljana Kostadinov. Vidi njezin rad Kostadinov, B., *Formiranje vlade u razvijenim parlamentarnim demokracijama – SR Njemačka i Velika Britanija*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 65, br. 6, 2015., str. 915.–930.

ustavne odredbe u parlamentarnim sustavima Njemačke, Španjolske i Slovenije, s obzirom na to da nam je važno ukazati kako ustavi tih država, smatramo, bolje razrađuju postupak formiranja vlade i omogućuju formiranje manjinske vlade, a to je jedan od najvažnijih prijedloga koji iznosimo u ovom radu. Pritom je važno ne samo opisati ustavne odredbe u navedenim parlamentarnim sustavima, već izložiti i relevantnu praksu u formiranju vlade, a slučaj Španjolske smatramo vrlo relevantnim s aspekta formiranja manjinske vlade i korištenja instituta konstruktivnog nepovjerenja.

Izložit ćemo ustavne odredbe koje definiraju izbor vlade u Republici Hrvatskoj, a potom ćemo se osvrnuti na otvorena pitanja u tom procesu, naročito u svjetlu iskustva s formiranjem vlade nakon parlamentarnih izbora održanih u studenom 2015. godine. Upravo je iskustvo s formiranjem vlade nakon izbora 2015. otkrilo u praksi da ustavne odredbe koje reguliraju postupak konstituiranja Sabora, izbor mandataru za sastav vlade i rokove za formiranje vlade omogućuju različita tumačenja i sporove u stručnoj javnosti. To je i navelo Vladimira Šeksa, jednog od arhitekata hrvatskog Ustava, koji je u to vrijeme bio savjetnik predsjednice Republike, da konstatira kako bi, imajući u vidu ustavnopravne dileme glede rokova za konstituiranje Sabora te konzultacija o povjeravanju mandata za sastavljanje vlade, danas napisao drukčije ustavne odredbe koje bi regulirale ta pitanja.¹¹ Slično je rezonirao i bivši predsjednik Republike Ivo Josipović, koji je na pitanje treba li promijeniti dio Ustava koji govori o formiranju državne vlasti nakon parlamentarnih izbora, odnosno je li članak 98. Ustava nedostatan, odgovorio da “ako ustavne norme nekoliko uglednih profesora razumije različito, ako ga različito tumače i istaknuti političari i ako, logički gledano, očito postoji svojevrsni začarani krug u kojem svakom tumačenju možete naći prigovor, smatram da je nužno promjenom Ustava stvari učiniti potpuno nedvojbenim”.¹² Postoje, naravno, i drukčija mišljenja. Sanja Barić se ne slaže da je članak 98. nedostatan i da ne daje rješenje, jer “Ustav treba čitati u cjelini i ustavnom interpretacijom naći rješenje”.¹³ Branko Smerdel također smatra da “za mijenjanje i dopunjavanje Ustava nema razloga, jer je sve konkretne situacije unaprijed nemoguće propisati”.¹⁴

No, prijedlozi koje ćemo iznijeti nisu usmjereni samo na doradu postojećih ustavnih rješenja i uklanjanja postojećih ustavnih praznina, već predstavljaju cjelovitu ustavnu reformu postupka formiranja vlade. U tom smislu smatramo da bi trebalo propisati rok u kojem se Sabor mora konstituirati, od održanih parlamentarnih izbora, kao i rokove u kojima će se provoditi različiti postupci davanja mandata za sastav vlade (ili glasanja o vladi, odnosno predsjedniku vladu). Nadalje, postupak formiranja vlade trebalo bi učiniti što je moguće izvjesnijim, tj. da se, za razliku od sadašnjeg rješenja, omogući i formiranje manjinske vlade. Svakako bi trebalo tražiti ustavno rješenje prema kojem bi povjerenje obične većine zastupnika bilo dovoljno, u krajnjem slučaju, za formiranje vlade, kako ponavljanje parlamentarnih izbora ne bi bila jedina mogućnost rješavanja krize formiranja vlade. Zalažemo se za to da se u postupku formiranja vlade osnaži uloga Hrvatskog sabora, a smanji uloga šefa države. To se može postići na način da se omogući i određenom broju zastupnika da mogu predložiti kandidate za predsjedni-

11 Šeks: *Da sam s današnjim znanjem prije 25 godina pisao Ustav, neka rješenja bila bi drukčija*, dostupno na <http://www.vecernji.hr/izbori2015/uoci-prve-sjednice-novog-saziva-nije-poznato-tko-kontrolira-sabor-1041584>, pristupljeno 10. studenog 2017.; Vladimir Šeks: *Predsjednica neće dati mandat relativnom pobjedniku, već onome tko ima povjerenje 76 zastupnika*, <http://www.vecernji.hr/izbori2015/vladimir-sekspredsjednica-uce-dati-mandat-relativnom-pobjedniku-vec-onome-tko-ima-povjerenje-najmanje-76-zastupnika-1044203>, pristupljeno 10. studenog 2017.

12 Ustav se mora promijeniti, *Globus*, 18. prosinca 2015.

13 *Ibid.*

14 Smerdel, B., *I Milanović i Karamarko pokazuju da im ni Ustav ni zakoni nisu važni*, intervju, *Večernji list*, 12. prosinca 2015.

ka vlade. Predlaže se i brisanje ustavne odredbe iz članka 112. da predsjednik Republike ima ovlast imenovati privremenu nestranačku vladu u slučaju da nijednoj osobi nije dodijelio mandat za sastav vlade, odnosno nijedan kandidat nije dobio povjerenje Ustavom propisane većine zastupnika. Predsjedniku Republike ostala bi, pritom, ovlast raspisivanja prijevremenih izbora u slučaju da se Sabor ne konstituirala, odnosno da se ne formira vlada. U radu se iznosi i prijedlog mogućeg uvođenja instituta konstruktivnog nepovjerenja predsjedniku vlade.

2. FORMIRANJE VLADE U SUVREMENIM EUROPSKIM PARLAMENTARNIM SUSTAVIMA

Nakon parlamentarnih izbora u rujnu 2017. jedan njemački analitičar će sa skepsom promatrati pregovore stranaka (CDU-CSU, liberali i zeleni) o stvaranju koalicijske vlade i pritom konstatirati: "209 dana u Nizozemskoj, 541 dan u Belgiji, 344 dana u Španjolskoj. Ako stvari krenu loše, Savezna Republika Njemačka će se uskoro pridružiti tom zabilježenom nizu produženih formiranja vlada".¹⁵ Imao je pravo, jer će nova njemačka vlada, iako s istom kancelarkom i strankama u vladi, biti formirana tek u ožujku 2018., gotovo pola godine nakon parlamentarnih izbora.

Može se konstatirati kako posljednjih godina u europskim parlamentarnim sustavima procedure formiranja vlade traju znatno duže nego ranije, a ključni razlog tome nalazimo u činjenici da stranačko natjecanje u parlamentarnim izborima postaje sve kompleksnije, postojeći višestranački sustavi se fragmentiraju i u parlamente ulaze nove stranke, koje bitno narušavaju ranije bipolarne stranačke sustave i posljedično pregovori o formiranju vlada uključuju veći broj stranaka, koje su istovremeno u svojim programima vrlo različite. U takvim okolnostima svakako je teže postići koalicijske dogovore. Danas i u parlamentarnom sustavu s većinskim izbornim sustavom (Ujedinjena Kraljevina) koji je u pravilu jamčio da će relativno najjača stranka imati parlamentarnu većinu i moći formirati svoju vladu, tako nešto nije izvjesno. Raniji dvostranački sustav u UK-u postupno je transformiran u višestranački¹⁶ i bez obzira na očekivane učinke većinskog izbornog sustava, u posljednje vrijeme većinska stranka mora ili formirati koalicijsku vladu (konzervativci i liberali 2010. – 2015.) ili formirati manjinsku vladu (2017.) koju će u Donjem domu podupirati jedna manja regionalna stranka, osiguravajući joj potrebnu većinu u Domu. U Španjolskoj je tradicionalna bipolarna podjela i smjena na vlasti između Narodne stranke i Socijalističke radničke stranke postala mnogo kompleksnija sa stajališta formiranja vlade nakon pojave dviju novih stranaka sa značajnom potporom u biračkom tijelu – Podemos (Mi možemo) i Ciudadanos (Građani). U Njemačkoj se nakon parlamentarnih izbora 2017. u *Bundestagu* našlo čak sedam stranaka, a dvije stranke (Die Linke i Alternativa za Njemačku) nisu prihvatljive za koaliciju na nacionalnoj razini. Kada su socijaldemokrati isprva odlučili raskinuti veliku koaliciju s CDU-CSU-om, vlada koja će uživati potporu većine zastupnika *Bundestaga* mogla se formirati samo od preostale četiri stranke – CDU-CSU-a kancelarke Merkel, Liberalne stranke i stranke Zelenih (tzv. *Jamajka koalicija*). Takva koalicija četiriju stranaka, vrlo različitih programa, nikada nije postojala u Njemačkoj, a to se upravo i

15 Steinbeis, M., *Waiting for Jamaica*, <http://verfassungsblog.de/waiting-for-jamaica/>, pristupljeno 19. studenoga 2017.

16 Hix, S., Blumenau, J., *Britain's evolving multi-party system(s)*, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/britains-evolving-multi-party-systems/>, pristupljeno 19. studenog 2017. Vidi suprotnu tezu kod Prosser C., *The strange death of multi-party Britain: the UK general election of 2017*, *West European Politics*, god. 41, br. 5, 2018., str. 1226.–1236.

pokazalo najvećom zaprekom u izradi svima prihvatljivog koalicijskog programa pa je na kraju nova vlada ipak formirana ponovno između CDU-CSU-a i SPD-a.

Zbog sve težeg formiranja vlade u europskim parlamentarnim sustavima važno je analizirati postupke formiranja vlade, kako bi se na temelju te analize moglo ustanoviti koji postupci su tako uređeni da mogu s većim stupnjem vjerojatnosti voditi uspostavi vlade i spriječiti česte prijevremene izbore, nestabilnost parlamentarnog sustava, a u najgoroj varijanti i moguće ustavne krize.

2.1. POZITIVNI I NEGATIVNI PARLAMENTARIZAM

Fundamentalno načelo sustava parlamentarne vlade jest da vlada mora uživati *povjerenje* (većine) u parlamentu kako bi mogla vladati, odnosno kako bi mogla svoj program realizirati preko proračuna, zakona i drugih akata koje će prihvatiti predstavničko tijelo. No, prije nego što će početi provoditi svoj program vlada mora biti formirana, odnosno mora biti imenovan predsjednik i članovi vlade. Procedure izbora vlade značajno se razlikuju u pojedinim parlamentarnim sustavima, naročito imajući u vidu ulogu državnog poglavara i parlamenta. Varijacije u tom smislu toliko su brojne da se čini kako ne postoje dva parlamentarna sustava u kojima je ta procedura istovjetna. Također, za parlamentarni sustav nužno je da vlada mora uživati povjerenje parlamenta, ali kako ističe Vernon Bogdanor, postoji određena "neodređenost" tog temeljnog načela parlamentarne vlade. Kako on naglašava "to se načelo može interpretirati tako da znači ili da vlada mora dobiti pozitivnu potporu parlamenta putem glasovanja o povjerenju ili se može interpretirati negativno u smislu da ne postoji većina voljna srušiti vladu u glasovanju o nepovjerenju. To načelo može značiti ili da postoji većina *za* vladu ili da ne postoji većina *protiv* nje."¹⁷

Postoje stoga dva temeljna modela formiranja vlade u parlamentarnom sustavu: "U nekim državama pravila su formulirana pozitivno, a u drugim državama pravila su formulirana negativno."¹⁸ U nekim parlamentarnim sustavima (poput Njemačke, Španjolske, Belgije, Irske, Izraela i Italije) nužno je glasovanje o povjerenju ili predsjedniku vlade ili vladi u cjelini kako bi se na početku njezina mandata ustanovilo uživa li doista potporu većine u parlamentu. U drugim parlamentarnim državama (Bergman navodi Kanadu, Dansku, Finsku,¹⁹ Island, Norvešku i Ujedinjenu Kraljevinu) vladu će imenovati državni poglavar i ona će stupiti na dužnost bez formalnog glasovanja o povjerenju te će ostati na dužnosti tako dugo dok joj se ne izglasa nepovjerenje u parlamentu. U tom smislu vlada na početku svojeg formiranja ne mora glasovanjem dokazati da uživa potporu parlamenta, već je na parlamentu da dokaže da neće tolerirati vladu imenovanu od državnog poglavara.²⁰ Bergman je u svom radu iz 1993. uspoređivao tadašnje demokratske parlamentarne sustave, ali nakon pojave novih demokratskih država u

17 Bogdanor, V., *European Constitutional Monarchs*, u: Butler, D., Low, D. A., (ur.) *Sovereigns and Surrogates: Constitutional Heads of State in the Commonwealth*, Palgrave Macmillan, 1991., str. 281.

18 Bergman, T., *Formation rules and minority governments*, *European Journal of Political Research*, god. 23, br. 1, 1993., str. 56.

19 Od 2000. godine Finska je u skupini država pozitivnog parlamentarizma.

20 Bergman, *Formation rules*, *op. cit.* u bilj. 18, str. 57.

središnjoj i istočnoj Europi važno je naglasiti da su one u pravilu prihvatile model pozitivnog parlamentarizma, a među njima i Hrvatska.²¹

Među državama koje je Bergman klasificirao u primjere negativnog parlamentarizma treba se osvrnuti na Ujedinjenu Kraljevinu, kao specifičan slučaj oko kojeg ne postoji konsenzus analitičara po pitanju karaktera parlamentarnog sustava, u dijelu koji se odnosi na to postoji li formalno glasovanje o povjerenju britanskoj vladi nakon njezina formiranja.

Naime, specifičnost je britanskog parlamentarnog modela odsutnost formalnog glasovanja o povjerenju vladi – govorimo o razdoblju prije donošenja Zakona o određenom mandatu Parlamenta iz 2011. (*Fixed-term Parliaments Act*) – već je glasovanje nakon Kraljičina (ili Kraljeva) govora u kojem se izlaže program vlade nakon izbora i na početku svake sjednice Parlamenta, svojevrsni ekvivalent glasovanja o povjerenju vladi i to glasovanje pokazuje da vlada uživa povjerenje većine u *House of Commons*.²²

Nakon posljednjih (prijevremenih) parlamentarnih izbora u Ujedinjenoj Kraljevini 8. lipnja 2017. premijerka Theresa May, čija je Konzervativna stranka izgubila većinu u *House of Commons*, ipak je uspjela dobiti povjerenje Doma nakon Kraljičina govora s 323 prema 309 glasova, zbog presudne potpore zastupnika Demokratske unionističke stranke iz Sjeverne Irske.²³

No, Zakonom o određenom mandatu Parlamenta iz 2011., donesenom za vrijeme koalicijske vlade Konzervativne i Liberalne stranke, propisano je da *House of Commons* može biti raspušten ako Dom izglasa odluku o raspisivanju prijevremenih izbora dvotrećinskom većinom svih zastupnika (a ta je odredba prvi put primijenjena upravo na prijedlog premijerke May u travnju 2017.²⁴), odnosno da može biti raspušten u slučaju da se Vladi izglasa nepovjerenje. No, u ovom drugom slučaju, koji još nije testiran u praksi, Zakon predviđa da će nakon izglasavanja nepovjerenja Vladi Dom biti raspušten ako u roku od 14 dana ne izglasa povjerenje novoj vladi. To znači da Zakon iz 2011. eksplicitno navodi glasovanje o povjerenju novoj vladi u slučaju da je tijekom mandata dotadašnjoj vladi izglasano nepovjerenje, ali njegove odredbe u pogledu toga tko bi imao pravo zahtijevati glasovanje o povjerenju vladi analitičari smatraju nedorečenim.²⁵

2.2. RAZLIČITA PARLAMENTARNA PRAVILA INVESTITURE

Među državama koje prema ustavu ili ustavnoj konvenciji pripadaju u skupinu onih u kojima vlada mora dobiti eksplicitnu potporu kako bi mogla nastaviti s radom postoje brojne razlike u pojedinim aspektima formiranja vlada i glasovanja o povjerenju. To je vidljivo iz tablice o parlamentarnim pravilima investiture.

21 Vidi Conrad, C. R., Golder, S. N., *Measuring government duration and stability in Central Eastern European democracies*, European Journal of Political Research, god. 49, br. 1, 2010., str. 119.–150.; Panczak-Białobłocka, N., *Minority governments in the systems of positive and negative parliamentarism: emphasis on the features of european systems of negative parliamentarism*, Studium Europi Środkowej i Wschodniej, br. 3, 2015., str. 148.–166., <http://studium.kutno.pl/wp-content/uploads/2017/04/Panczak-Bialoblocka-N-2-Studium-nr-3-2015.pdf>, pristupljeno 13. listopada 2017.

22 Vidi opširnije Kelso, A., *Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 29.–48.

23 *Theresa May wins Queen's Speech vote with slender majority*, Financial Times, June 29, 2017., <https://www.ft.com/content/6ddfc7a0-5cd7-11e7-b553-e2df1b0c3220?mhq5j=e7>, pristupljeno 15. listopada 2017.

24 U. K. Parliament Approves Theresa May's General Election Call, The New York Times, April 19, 2017.

25 Vidi primjerice Haddon, C., *The Queen's Speech and the Fixed-term Parliaments Act*, dostupno na <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/queen-speech-and-fixed-term-parliaments-act>, pristupljeno 15. listopada 2017.

TABLICA: Parlamentarna pravila investiture

(izvor: Rasch, B. E., Martin, S., Cheibub, J. A. (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 343.-344.)

Slučaj	Način glasovanja	Uključeni domovi	Tip glasovanja	Predmet glasovanja	Pravilo odluke (inicijalna runda)	Posljedice neuspjeha	Broj glasovanja	Promjena pravila glasovanja
Belgija 1946.	<i>Ex post</i>	Donji i Gornji	Javno	Predsjednik vlade, vlada i program	Obična većina	Novi pokušaj	N/O (nije određeno)	Ne
Belgija 1995.	<i>Ex post</i>	Donji	Javno	Predsjednik vlade, vlada i program	Konstruktivna apsolutna većina protiv ¹	Novi pokušaj	N/O	Ne
Česka 1993.	<i>Ex post</i>	Donji	Javno	Vlada	Obična većina	Novi pokušaj	3	Ne
Francuska IV 1946.	<i>Ex post</i>	Donji	Javno	Predsjednik vlade ²	Apsolutna većina	N/O	N/O	Ne
Francuska IV 1954.	<i>Ex post</i>	Donji	Javno	Vlada i program	Obična većina	N/O	N/O	Ne
Njemačka 1949.	<i>Ex ante</i> (zatvoreno)	Donji	Tajno	Predsjednik vlade	Apsolutna većina	Novi pokušaj	3	Relativna većina ³
Mađarska 1990.	<i>Ex ante</i>	Donji	Javno	Predsjednik vlade i program	Apsolutna većina	Novi pokušaj	N/O	Ne
Mađarska 2011.	<i>Ex ante</i> (zatvoreno)	Donji	Javno	Predsjednik vlade	Apsolutna većina	Novi pokušaj	N/O ⁴	Ne
Irski 1946.	<i>Ex ante</i> (otvoreno i <i>ex ante</i> (zatvoreno))	Donji	Javno	1. glasovanje – predsjednik vlade, 2. glasovanje – vlada	Obična većina	Novi pokušaj	N/O	Ne
Italija 1948.	<i>Ex post</i>	Donji i Gornji	Javno	Vlada	Obična većina	Novi pokušaj	N/O	Ne
Poljska 1989.	<i>Ex ante</i>	Donji	Javno	1. glasovanje – predsjednik vlade, 2. glasovanje – vlada	Apsolutna većina	N/O	N/O	N/O
Poljska 1992.	<i>Ex post</i>	Donji	Javno	Vlada	Apsolutna većina	Novi pokušaj	4	Obična većina

Poljska 1997.	<i>Ex post</i>	Donji	Javno	Vlada ⁵	Apsolutna većina	Novi pokušaj	3	Obična većina
Portugal 1976.	<i>Ex post</i>	Jednodomni	Javno	Vlada i program	Apsolutna većina protiv	Novi pokušaj	3	Ne
Portugal 1982.	<i>Ex post</i>	Jednodomni	Javno	Vlada i program	Apsolutna većina protiv	Novi pokušaj	N/O	Ne
Rumunjska 1991	<i>Ex ante</i> (zatvoreno)	Donji i Gornji ⁶	Tajno	Vlada i program	Apsolutna većina	Novi pokušaj	2	Ne
Španjolska 1977.	<i>Ex ante</i> (zatvoreno)	Donji	Javno	Predsjednik vlade i program	Apsolutna većina	Novi pokušaj	N/O ⁷	Obična većina
Švedska 1974.	<i>Ex ante</i> (zatvoreno)	N/P	Javno	Predsjednik vlade	Apsolutna većina protiv	Novi pokušaj	4	Ne
Ujedinjena Kraljevina	<i>Ex post</i>	Donji	Javno	Program	Obična većina	Novi pokušaj	2	Nema glasovanja

Bilješke

¹ Belgija 1993.: Vlada je bila dužna dati ostavku samo u dva slučaja: 1) kada većina članova doma usvoji konstruktivni prijedlog nepovjerenja (predložena osoba postaje *formateur* (mandatar) za sastavljanje nove vlade) i 2) kada većina članova doma ne prihvati prijedlog za davanje povjerenja i predloži, unutar tri dana, novog predsjednika vlade.

² Odnosi se na ustavnu odredbu. U dva slučaja provedena su dva glasanja. Prvo glasanje o investituri, o osobi predsjednika Vijeća i programu vlade, sa zahtjevom potpore apsolutne većine zastupnika i drugo glasanje o investituri o sastavu vlade sa zahtjevom potpore relativne većine zastupnika.

³ Ako je izabrani kancelar dobio potporu manje od apsolutne većine zastupnika, predsjednik Republike ima mogućnost prihvatiti taj prijedlog ili raspustiti *Bundestag*, što vodi novim izborima.

⁴ Ako parlament ne izabere premijera u roku od 40 dana nakon prvog prijedloga, predsjednik Republike može raspustiti parlament i raspisati nove izbore.

⁵ Kao dio tog procesa premijer predstavlja domu vladinu deklaraciju (*expose*), ali glasuje se o vladi.

⁶ Domovi zasjedaju zajedno i glasuju kao jedno tijelo.

⁷ Ako nakon dva mjeseca vlada nije formirana, kralj može raspustiti parlament i raspisati izbore.

Prva razlika odnosi se na *ex post* i *ex ante* sustave formiranja vlade.²⁶ U *ex post* sustavima vlada je formalno imenovana, u pravilu od državnog poglavara, prije nego što je parlament uključen u postupak formiranja vlade te se zapravo njegova uloga svodi na glasovanje o potvrđivanju ili odbacivanju vlade. Ujedinjena Kraljevina pripada *ex post* sustavima – državni poglavar imenuje premijera, on potom bira ministre koji će činiti kabinet i podnosi prijedlog državnom poglavaru, koji formalno imenuje vladu. Tek nakon toga dolazi do uloge *House of Commons* koji potvrđuje vladu glasovanjem o programu vlade izloženom u Kraljevom (ili Kraljičinom) govoru.

Irska je zanimljiv primjer *ex ante* sustava, u kojem zastupnici Donjeg doma (*Dail*) nominiraju kandidate za šefa vlade. *Dail* glasa o svakom predloženom kandidatu, sve dok jedan ne dobije potporu Doma i tek tada predsjednik formalno imenuje tu osobu za predsjednika vlade. Hrvatska pripada *ex ante* sustavima, s obzirom na to da Hrvatski sabor glasuje o predloženoj vladi mandataru za sastav vlade, a koji mandat je dobiven od predsjednika Republike.

Mnoge države s parlamentarnim sustavom imaju dvodomno zakonodavno tijelo, ali u pravilu samo jedan dom odlučuje o izboru vlade. Iako će se najčešće navoditi da je riječ o donjem domu ipak je to danas prevladana terminologija i trebalo bi govoriti o domu koji je na temelju općeg i jednakog prava glasa biran neposredno kao predstavništvo građana. No, i među parlamentarnim sustavima postoje izuzeci u tom pogledu. Italija je primjer parlamentarnog sustava u kojem vlada mora dobiti povjerenje obaju domova – Zastupničkog doma i Senata.²⁷ Pokušaj ustavne reforme tog sustava – reforme Senata na način da njegovi članovi više ne budu neposredno birani i da se formiranje vlade prepusti isključivo Zastupničkom domu – nije prihvaćena na ustavnom referendumu koji je održan 4. prosinca 2016.

Sljedeća bitna razlikovna značajka u postupku glasovanja o povjerenju vladi jest sam način glasovanja, odnosno je li ono javno ili tajno. U pravilu se provodi javno glasovanje, ali zanimljiv je primjer Njemačke gdje *Bundestag* glasuje tajno o kandidatu za kancelara. Tajno glasovanje o vladi i njezinu programu provodi se i u Rumunjskoj.

Uobičajeno je govoriti o glasovanju o povjerenju vladi kod postupka investiture. Međutim, u pojedinim parlamentarnim sustavima ne glasuje se o istom pitanju i postoji niz varijacija glasovanja o povjerenju predsjedniku vlade, vladi u cjelini i programu vlade. Tako se, primjerice, u Njemačkoj savezni kancelar bira od *Bundestaga* na prijedlog predsjednika (članak 63., st. 1. Temeljnog zakona), a savezni ministri su na prijedlog kancelara imenovani i razriješeni dužnosti od strane Predsjednika (članak 64., st. 1. Temeljnog zakona).²⁸ U Švedskoj se također glasuje samo o kandidatu za premijera, kao i prema novom mađarskom Ustavu. O povjerenju vladi u cjelini glasuje se u Češkoj, Italiji i Poljskoj. Ujedinjena Kraljevina je specifična s obzirom na to da se kod glasovanja o povjerenju vladi zapravo glasuje o programu vlade. U pojedinim parlamentarnim sustavima, među njima i u Hrvatskoj, glasuje se o vladi i njezinu programu.

26 Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., *Investiture Rules Unpacked*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 334.

27 Vidi opširnije Russo, F., *Government Formation in Italy: The Challenge of Bicameral Investiture*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 136.–152.

28 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>, pristupljeno 4. studenoga 2017.

Najvažnije varijacije u postupku investiture, smatramo, ogledaju se u pravilu odlučivanja pri glasovanju o povjerenju predsjedniku vlade ili vladi u cjelini, koliko se puta glasovanje može ponoviti i mijenja li se pritom pravilo odlučivanja. Naime, nesporno je da zahtjev za ostvarivanje određene kvalificirane, odnosno apsolutne većine pri glasovanju o povjerenju predstavlja važnu značajku, jer nije svejedno mora li vlada dobiti povjerenje većine od svih zastupnika u parlamentu ili recimo većine prisutnih ili većine zastupnika, uz uvjet da se ne računaju suzdržani glasovi. Bitno je, naravno, unutar kojeg vremenskog roka se odvijaju ustavom predviđena glasovanja o povjerenju predsjedniku vlade ili vladi u cjelini. Tablica o parlamentarnim pravilima investiture preuzeta je iz dosad najsveobuhvatnije komparativne studije o formiranju vlade, jer smo htjeli posebno ukazati na činjenicu da značajan broj analiziranih parlamentarnih sustava dopušta, kada govorimo o sustavima pozitivnog parlamentarizma, mogućnost formiranje manjinske vlade, odnosno da predložena vlada mora dobiti potporu obične, a ne apsolutne većine zastupnika (npr. Češka, Njemačka, Irska, Italija, Poljska, Španjolska, Ujedinjena Kraljevina). U nastavku izlažemo tri relevantna primjera formiranja vlade u Njemačkoj, Španjolskoj i Sloveniji.

2.3. FORMIRANJE VLADE U NJEMAČKOJ

Članak 63. *Grundgesetza* razrađuje proceduru glasovanja o povjerenju kandidatu za saveznog kancelara. Taj se članak smatra središtem njemačkog parlamentarnog sustava, jer stavlja izbor kancelara u potpunosti u ruke parlamenta.²⁹ U njemačkom parlamentarnom sustavu *Bundestag* glasuje o povjerenju kandidatu za saveznog kancelara, dakle glasuje se o jednoj osobi. Procedura se može odvijati u više faza, u kojima se mogu mijenjati predlagatelji kandidata i potrebna većina zastupnika za izbor. U prvoj fazi predviđeno je da savezni Predsjednik predloži kandidata za kancelara, o kojoj će se zastupnici izjasniti tajnim glasovanjem i bez rasprave (kako bi se predloženog kandidata pošteđelo mogućih napada na osobnoj razini). Kandidat mora dobiti većinu glasova svih zastupnika *Bundestaga* kako bi bio izabran. Temeljni zakon ne propisuje u kojem roku je nakon parlamentarnih izbora Predsjednik dužan predložiti kandidata *Bundestagu*, osim što se u ustavno-pravnoj literaturi navodi da prijedlog treba podnijeti u "prikladnom" roku.

U Temeljnem zakonu nije propisano na temelju čega će predsjednik predložiti kandidata za kancelara, ali u pravilu Predsjednik će obaviti konzultacije sa strankama zastupljenim u *Bundestagu* kako bi ustanovio koji kandidat eventualno uživa potporu većine zastupnika. No, većina ustavnopravnih analitičara smatra kako Predsjednik nema neku posebnu diskreciju odabrati kandidata prema svom izboru jer ta osoba ne bi dobila potporu većine u *Bundestagu*, a sljedeća faza predviđa da kandidate za kancelara predlaže najmanje 25% zastupnika, odnosno klubovi zastupnika, koji imaju potreban broj zastupnika.³⁰ Treba odmah napomenuti da je dosad izbor kancelara u *Bundestagu* uvijek bio rezultat prijedloga Predsjednika i potpore većine svih zastupnika. Dakle, dopunske moguće procedure nisu korištene, jer se nakon

29 Ganghof, S., Stecker, C., *Investiture Rules in Germany: Stacking the Deck against Minority Governments*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 69.

30 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, članak 4., <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go-btg/go01/245154>, pristupljeno 11. studenoga 2017.

izbora u pravilu brzo oblikovala buduća stranačka koalicija. Njemački parlamentarni sustav dosad je uvijek nakon izbora iznjedrio većinsku vladu, sa stabilnom potporom u *Bundestagu*. No, u slučaju da kandidat predložen od predsjednika ne dobije apsolutnu većinu glasova zastupnika (tzv. *kancelarska većina*) u drugoj fazi predviđeno je da kandidate mogu predlagati parlamentarni klubovi s najmanje 25% zastupnika, odnosno 1/4 zastupnika različitih stranaka. Može se glasovati o više kandidata, nije precizirano koliko se puta može glasovati u roku od 14 dana nakon glasovanja o kandidatu predloženom od Predsjednika, ali za izbor je još uvijek potrebna apsolutna većina glasova zastupnika. Tek ako i u toj fazi ne bude izabran kancelar, nastupa treća i posljednja faza u kojoj se glasuje o pojedinačnom kandidatu predloženom od najmanje ¼ zastupnika. Izabran je onaj kandidat koji je dobio najviše glasova (ne nužno apsolutnu većinu, jer je moguće da dio zastupnika ne glasuje ili bude suzdržan). Ovisno o tome je li taj kandidat dobio apsolutnu ili relativnu većinu glasova zastupnika, predviđeni su sljedeći ustavni scenariji. Ako je kandidat dobio apsolutnu većinu glasova, Predsjednik ga je dužan imenovati za kancelara u roku od sedam dana. Ako je kandidat dobio relativnu većinu glasova, Predsjednik ima izbor da ga u roku od sedam dana imenuje za kancelara ili da raspusti *Bundestag*.³¹ Dakle, u konačnom, *Grundgesetz* dopušta da njemački kancelar bude izabran tek od relativne većine zastupnika, odnosno da formira manjinsku vladu. Prepušta se konačna odluka o tome predsjedniku, na kojem je prosudba o tome je li bolje formirati manjinsku vladu ili raspisati prijevremene parlamentarne izbore. Treba ovaj izbor svakako povezati s još jednom važnom značajkom njemačkog parlamentarnog sustava, a to je institut konstruktivnog izglasavanja nepovjerenja kancelaru, tj. kancelaru se može izglasati nepovjerenje tek uz izbor novog kancelara. Imajući to u vidu i manjinska vlada mogla bi opstati, jer nije dovoljna negativna većina protiv nje, već je potrebna pozitivna većina za njezinu smjenu. No takav scenarij manjinske vlade dosad se nije dogodio u njemačkom parlamentarnom sustavu.

2.4. FORMIRANJE VLADE U ŠPANJOLSKOJ

Za oblikovanje prijedloga ustavne promjene postupka formiranja vlade u Republici Hrvatskoj smatramo relevantnim i španjolsko uređenje jer i ono omogućuje formiranje manjinske vlade i sadrži institut konstruktivnog nepovjerenja. Zanimljivo je, pritom, da je taj Ustav spominjan kao jedan od onih koji su poslužili hrvatskom ustavotvorcu u oblikovanju pojedinih ustavnih rješenja, ali ne i u pogledu odredbi o formiranju vlade.

Postupak glasovanja o povjerenju kandidatu za predsjednika vlade³² regulira članak 99. Ustava Španjolske:

“1. Poslije svakoga obnavljanja Kongresa poslanika kao i u drugim slučajevima predviđenim u tom cilju Ustavom, kralj, poslije dogovaranja s predstavnicima koje odrede političke grupe zastupljene u parlamentu i posredstvom predsjednika Kongresa, predlaže kandidata za predsjednika vlade.

³¹ Članak 63., stavak 4. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, op. cit. u bilj. 28.

³² U španjolskom slučaju je, kao i u njemačkom, riječ o glasovanju samo o kandidatu za šefa vlade, a ostale članove španjolske vlade, prema članku 100. Ustava, imenuje i smjenjuje kralj, na prijedlog predsjednika vlade.

2. Kandidat, predložen suglasno odredbama prethodnoga stavka, izložit će pred Kongres poslanika politički program vlade koju namjerava stvoriti i tražit će povjerenje Doma.

3. Ako Kongres poslanika, izjašnjavanjem apsolutne većine svojih članova, izglasa povjerenje tomu kandidatu, kralj ga imenuje predsjednikom vlade. Ako većina ne bude postignuta, isti se prijedlog ponovno iznosi na glasanje nakon što protekne 48 sati od prethodnoga glasanja, a smatrat će se da je povjerenje izglasano ako prijedlog dobije običnu većinu.

4. Ako poslije tih glasanja povjerenje za formiranje vlade ne bude izglasano, sljedeći će se prijedlozi podnositi na način predviđen u prethodnim stavcima.

5. Ako u roku od dva mjeseca od prvoga glasanja o formiranju vlade ni jedan kandidat ne dobije povjerenje Kongresa, kralj raspušta oba doma i raspisuje nove izbore, uz supotpis predsjednika Kongresa.”³³

Članak 99. sadrži postupak konzultacija kralja s parlamentarnim strankama, predlaganje kandidata koji mora dobiti apsolutnu većinu zastupničkih glasova, ali ako je kandidat ne može ostvariti u sljedećem glasovanju traži se obična većina, tj. većina glasova prisutnih zastupnika koji će glasovati za povjerenje kandidatu, ne uzimajući u obzir odsutne i suzdržane. Ta procedura s novim kandidatima, sa zahtjevom apsolutne većine u prvom krugu glasanja i obične većine u drugom krugu glasanja, može se više puta ponavljati u razdoblju od dva mjeseca od prvoga glasanja za izbor predsjednika vlade, prije odluke kralja o raspuštanju obaju domova.

Namjera je španjolskih ustavotvoraca bila stvaranje jakih i stabilnih vlada, ali je u konačnom omogućila i pojavu i održavanje manjinskih vlada i to upravo zbog ustavne mogućnosti da bez obzira na zahtjev apsolutne većine za investituru vlade u prvom glasovanju, neuspjeh u tome ne vodi novim izborima, već se u sljedećem glasovanju traži samo obična većina za formiranje vlade. Ta pravila su “dizajnirana” radi zaštite vlade, bilo većinske ili manjinske, od nestabilnosti i fragmentacije. U španjolskom slučaju to je dopuštalo manjinskoj vladi neke nacionalne stranke da “kupi” potporu u parlamentu od zastupnika manjih regionalnih stranaka različitim političkim, financijskim i drugim ustupcima.³⁴ Pritom je važno ukazati da je španjolski ustavotvorac, prema uzoru na njemački *Grundgesetz*, ugradio u Ustav institut konstruktivnog nepovjerenja, što čini sigurnijom i manjinsku vladu, ako ne postoji suprotna apsolutna većina zastupnika koja će podržati novoga kandidata za predsjednika vlade. U Španjolskoj je svega četiri puta inicirana ta procedura, a prvi put je uspješno primijenjena tek 1. lipnja 2018. kada je izglasano nepovjerenje dotadašnjem predsjedniku vlade Rajoyu, s istovremenim davanjem povjerenja novom predsjedniku vlade Pedru Sanchezu od većine zastupnika (službeni naziv točke o kojoj se glasalo: *Moción de censura al Gobierno presidido por don Mariano Rajoy Brey, que incluye como candidato a la Presidencia del Gobierno a don Pedro Sánchez Pérez-Castejón*).³⁵

33 Ustav Španjolske, *Vladavina prava*, br. 5, 1999., str. 175.–227.

34 Vidi opširnije Ajenjo, N., *Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 153.–164.

35 *Spain's Prime Minister, Mariano Rajoy, Is Ousted in No-Confidence Vote*, <https://www.nytimes.com/2018/06/01/world/europe/spain-mariano-rajoy-no-confidence.html>, pristupljeno 10. studenog 2017.

Mogućnost formiranja manjinske vlade s potporom obične većine zastupnika u postupku glasovanja o povjerenju naročito je došla do izražaja u postupku formiranja vlade 2015. – 2016. nakon provedbe dvaju parlamentarnih izbora u Španjolskoj.³⁶ Naime, dotad naizmjenično vladajuće stranke – Narodna stranka i Socijalistička radnička stranka Španjolske – nisu mogle osigurati potporu većine svih zastupnika zbog pojave dviju novih stranaka – *Podemos* (Mi možemo) i *Ciudadanos* (Građani) – koje su dobile značajan broj mandata upravo zbog nezadovoljstva mnogih Španjolaca tradicionalnim duopolom velikih stranaka. Kako nakon izbora 2015. nijedan kandidat nije mogao osigurati potporu većine zastupnika za izbor vlade, uslijedili su novi parlamentarni izbori 2016., koji također nisu doveli do takvog rezultata koji bi omogućio jednoj od dviju velikih stranaka da samostalno ili u koaliciji formira vladu, parlamentarna kriza je riješena na način da je dotadašnji predsjednik vlade Mariano Rahoy (Narodna stranka) kao kandidat za predsjednika vlade 29. listopada 2016. u ponovljenom glasovanju o investituri (u prvom glasovanju 31. kolovoza i 2. rujna protiv njega je glasovala apsolutna većina zastupnika), u drugom krugu glasovanja dobio običnu većinu glasova zastupnika, jer su zastupnici Socijalističke radničke stranke u glasovanju bili suzdržani.³⁷ Ključna za rješenje parlamentarne krize bila je odluka socijalista da, protivno dotadašnjem stajalištu njihova čelnika Pedra Sancheza (koji je podnio ostavku kao glavni tajnik stranke), njihovi zastupnici budu u glasovanju suzdržani i tako omoguće da Rahoy bude izabran za predsjednika vlade običnom većinom zastupnika. No, važno je također naglasiti da, uz tu političku odluku Socijalističke radničke stranke, takav scenarij rješavanja parlamentarne krize ne bi bio moguć da je španjolski Ustav predvidio isključivo apsolutnu većinu glasova zastupnika za izbor predsjednika vlade. U tom slučaju barem dio zastupnika socijalista ili nekih drugih stranaka morao bi glasati za Rahoya, što je očito bilo politički neprihvatljivo. No, suzdržano glasanje bilo je pragmatički prihvatljivo da se izbjegnu novi parlamentarni izbori. Španjolski Ustav donesen je 1978. i predsjednici vlada dobivali su apsolutnu većinu glasova pri izboru, ali s pojavom novih parlamentarnih stranaka i razbijanjem klasičnog duopola Narodne i Socijalističke stranke, pokazala se vrijednost odredbe o običnoj većini kao blažem uvjetu za izbor predsjednika vlade.

2.5. FORMIRANJE VLADE U SLOVENIJI

Treći primjer ustavnog uređenja koji dopušta formiranje manjinske vlade primjer je Slovenije. Članak 111. Ustava Republike Slovenije propisuje vrlo detaljno način izbora predsjednika vlade:

“Predsjednik Republike, nakon savjetovanja s predsjednicima klubova zastupnika, predlaže Državnom zboru kandidata za predsjednika vlade.

Predsjednika vlade bira Državni zbor većinom glasova svih zastupnika, ukoliko ovim Ustavom nije drukčije određeno. Glasanje je tajno.

36 Vidi opširnije Simón, P., *The Challenges of the New Spanish Multipartyism: Government Formation Failure and the 2016 General Election*, *South European Society and Politics*, god. 21, br. 4, 2016., str. 493.–517.

37 Od 350 zastupnika Rahoy je dobio 170 glasova svoje Narodne stranke, Građana i nekih manjih stranaka, 111 zastupnika je glasovalo protiv, a 68 zastupnika (svi socijalisti) bili su suzdržani, uz jednog odsutnog zastupnika.

Ako kandidat ne dobije potrebnu većinu glasova, predsjednik republike može, nakon ponovljenog savjetovanja, u roku od četrnaest dana predložiti drugog ili ponovno istoga kandidata, a jednako tako kandidate mogu predlagati također klubovi zastupnika ili najmanje deset zastupnika.

Ako je u navedenom roku podnijeto više prijedloga glasuje se o svakom posebno, a prvo o kandidatu predsjednika Republike, a ako taj nije izabran, o ostalim kandidatima po redosljedu podnijetog prijedloga.

Ako nije izabran nijedan kandidat, predsjednik Republike će raspustiti Državni zbor i raspisati nove izbore, osim ako Državni zbor, u roku od četrdeset osam sati, s većinom danih glasova nazočnih zastupnika ne odluči provesti ponovni izbor predsjednika vlade, u kojem je dovoljna za izbor većina danih glasova nazočnih zastupnika. Na ponovljenim izborima se glasuje o pojedinačnim kandidatima prema redosljedu dobivenih glasova, dobivenih pri ranijim glasanjima, a potom o novim, do izbora podnijetim kandidatima, među kojima će prednost imati mogući kandidat predsjednika Republike.

Ukoliko pri tom izboru također nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu glasova, predsjednik Republike će raspustiti Državni zbor i raspisati izbore.”³⁸

Slovenski postupak investiture predviđa tajno glasovanje o izboru predsjednika vlade, prvenstveno predsjednika Republike u predlaganju kandidata, mogućnost isticanja kandidata i od strane klubova zastupnika, načelno opredjeljenje da kandidat za predsjednika vlade mora dobiti većinu glasova svih zastupnika, uz dopunsko pravilo da se, prije odluke o raspuštanju Državnog zbora, eventualno izabere kandidat koji će uživati povjerenje obične većine zastupnika. Samo u tom posljednjem segmentu slovenski model odstupa od njemačkog, jer ne predviđa mogućnost, odnosno diskreciju predsjednika, da odluči hoće li prihvatiti izbor predsjednika vlade od obične većine u parlamentu ili će raspustiti parlament.

3. POSTUPAK FORMIRANJA VLADE U HRVATSKOJ – USTAVNE DILEME NAKON PARLAMENTARNIH IZBORA 2015. I PRIJEDLOZI PROMJENA

Ustavne odredbe koje propisuju postupak formiranja vlade u Republici Hrvatskoj raspršene su u nekoliko odvojenih poglavlja i vrlo štute, što je došlo naročito do izražaja u postupku formiranja vlade nakon parlamentarnih izbora u studenom 2015.

Proces formiranja vlade započinje tako da predsjednik Republike povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika (članak 98.). Mandatar predlaže članove vlade te je najkasnije u roku od 30 dana od prihvaćanja mandata dužan program Vlade i Vladu predstaviti Hrvatskom saboru i zatražiti glasovanje o povjerenju. Vlada stupa na dužnost kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru (članak

³⁸ Ustava Republike Slovenije, članak 111., GV Založba, Ljubljana, 2013.

110.).³⁹ Ako mandatar ne sastavi Vladu u roku od 30 dana od dana prihvaćanja mandata, Predsjednik Republike mu može produžiti mandat za najviše još 30 dana. Ako ni u tom roku on ne uspije sastaviti Vladu ili ako predložena Vlada ne dobije povjerenje Hrvatskoga sabora, Predsjednik Republike povjerit će mandat za sastav Vlade drugoj osobi (članak 111.). Ako Vlada ne bude sastavljena u skladu s člancima 110. i 111. Ustava, Predsjednik Republike imenovat će privremenu nestranačku Vladu i istodobno raspisati prijevremene izbore za Hrvatski sabor (članak 112.).

S obzirom na to da nakon izbora u studenom 2015. godine nije u prvom pokušaju konstituiran Hrvatski sabor i da je tijekom studenoga i prosinca bilo neizvjesno hoće li predsjednica Republike moći povjeriti mandat nekoj osobi koja bi uživala povjerenje većine zastupnika, pojavile su različite interpretacije pojedinih odredbi i brojna otvorena pitanja oko kojih nije bilo suglasnosti između ustavnopravnih analitičara i političara.

3.1. TEMELJNA PRIJEPORNA USTAVNOPRAVNA PITANJA

Sažeto ćemo iznijeti temeljna prijeporna pitanja koja su dominirala u raspravi: Tko saziva Hrvatski sabor na novu sjednicu ako on nije konstituiran na prvoj sjednici koju je sazvaio predsjednik Republike, tj. nije izabran predsjednik Sabora?⁴⁰ Čini li to ponovno predsjednik Republike ili predsjednik Sabora iz prethodnog saziva koji je predsjedavao prvom sjednicom? Koliko dugo može trajati proces konstituiranja Sabora prije nego što predsjednik Republike donese odluku o njegovu raspuštanju? Ako se Sabor konstituira, ali većina zastupnika nije spremna poduprijeti određenog mandataru za sastav vlade, može li ga predsjednik Republike raspustiti a da nije ikome dodijelio mandat za sastav vlade i koji je to "razumni rok" nakon isteka kojeg bi predsjednik mogao donijeti takvu odluku? Ako prvi mandatar nije uspio formirati vladu ili njegovoj predloženoj vladi nije izglasovano povjerenje, treba li sljedeći mandatar također ispuniti uvjet da uživa potporu većine zastupnika u Saboru ili predsjednik može povjeriti mandat drugoj osobi ne obazirući se na taj uvjet?⁴¹ O svim navedenim pitanjima bilo je mnoštvo suprotstavljenih stavova, ne samo između političkih aktera (koji su svoje stavove

39 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/200. – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 85/2010 – pročišćeni tekst, 5/2014).

40 Ovdje ostavljamo po strani semantičko razlikovanje riječi "sjednica" i "zasjedanje".

41 Nećemo imenovati sve sudionike u ustavnopravnoj raspravi, već navodimo članke u kojima su sučeljene različite interpretacije pojedinih ustavnih odredbi o formiranju vlade: Šeks: *Da sam s današnjim znanjem prije 25 godina pisao Ustav, neka rješenja bila bi drukčija, op. cit. u bilj. 11; Hrvatska se našla u zavrzlami jer Ustav nije predvidio rokove*, Večernji list, 4. prosinca 2015.; Josipović: *Dvije vlade slomile bi Hrvatsku*, <http://www.glasistre.hr/vijesti/print/josipovic-dvije-vlade-slomile-bi-hrvatsku-515983>, pristupljeno 12. studenoga 2017.; Novo tumačenje: *Jedan od tvoraca Ustava tvrdi: Predsjednica Mariću može dati mandat i bez 76 potpisa!*, Jutarnji list, 15. lipnja 2016.; Kolinda je ipak prekršila ovlasti: *Zasjedanje i sjednica nisu ista stvar*, <http://lupiga.com/vijesti/kolinda-je-ipak-prekrasila-ovlasti>, pristupljeno 12. studenoga 2017.; *Ustavni stručnjaci se slažu s predsjednicom, ali to je (zasad) beznačajno*, <http://www.tportal.hr/vijesti/komentari/408702/Ustavni-strucnjaci-se-slazu-s-predsjednicom-ali-to-je-zasad-beznačajno.html>, pristupljeno 12. studenoga 2017.; Sanja Barić: *Predsjednici Kolindi Grabar-Kitarović ću u ponedjeljak savjetovati: ako nitko ne skupi 76 potpisa, mora raspisati nove izbore*, Jutarnji list, 12. prosinca 2015.; *Što će sada odlučiti predsjednica? Grbin: Mora odrediti mandataru ili će prekršiti Ustav; Šeks: Može imenovati tehničku Vladu i raspisati nove izbore*, <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/sto-ce-sada-odluciti-predsjednica-grbin-mora-odrediti-mandataru-ili-ce-prekršiti-ustav-seks-moze-imenovati-tehnicku-vladu-i-raspisati-nove-izbore.../193045/>, pristupljeno 12. studenoga 2017.; *Obrat u HDZ-u? Mlakar suglasan s Grbinom: Predsjednica ne bi smjela raspisivati izbore prije nego nekome povjeri mandat!* <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/obrat-u-hdz-u-mlakar-suglasan-grbinom-predsjednica-ne-bi-smjela-raspisivati-izbore-prije-nego-nekome-povjeri-mandat/194836/>, pristupljeno 12. studenoga 2017.

često oblikovali imajući u vidu interese svoje političke opcije), već i ustavnopravnih stručnjaka, tako da se u medijima često moglo pročitati da se Hrvatska “našla u zavrzlami jer Ustav nije predvidio rokove”,⁴² da “Ustav nije predvidio situaciju u kakvoj se Hrvatska trenutno nalazi”,⁴³ da su nam “nužne ustavne promjene kako bi se otklonile sve nepreciznosti, praznine i nedorečenosti koje omogućuju političkim akterima da nas vode u ustavnu krizu”.⁴⁴

Konstituiranje Hrvatskog sabora i formiranje vlade nakon parlamentarnih izbora 2015. bilo je neizvjesno prvenstveno zato što se nakon izbora nije iznjedrila parlamentarna većina u razdoblju nakon izbora do održavanja konstituirajuće sjednice Hrvatskog sabora, a koja je u slučaju ranijih parlamentarnih izbora u Hrvatskoj bila definirana na temelju izbornog rezultata i poslijeizbornih stranačkih pregovora u kratkom razdoblju od provedenih izbora do saziva konstituirajuće sjednice.

3.2. KONSTITUIRANJE HRVATSKOG SABORA

Prema članku 74., stavcima 2. i 3. Ustava Republike Hrvatske prvo zasjedanje Hrvatskoga sabora održava se najkasnije 20 dana nakon provedenih izbora, a Hrvatski sabor konstituira se izborom predsjednika na prvoj sjednici na kojoj je nazočna većina zastupnika. Predsjednik Republike, u skladu s člankom 98. Ustava, saziva Sabor na prvo zasjedanje. Konstituiranje Sabora povezano je s postupkom investiture iz jednostavnog razloga što je bez konstituiranog Sabora nemoguće započeti s radom Sabora – izborom njegovih radnih tijela, eventualnim promjenama zakona prije izbora vlade i glasanje o povjerenju vladi. No, nije nužno da se konstituiranje Sabora odvija neposredno prije postupka glasanja o povjerenju predsjedniku vlade ili vladi u cjelini, kao što je to bilo uobičajeno u hrvatskoj praksi, jer je postizborna dogovorena suradnja stranaka omogućivala izbor predsjednika Sabora i potom izbor vlade. Treba napomenuti da to ne mora biti tako i da bi bilo dobro omogućiti konstituiranje Sabora bez obzira na to je li moguće neposredno nakon toga prijeći na izbor vlade (kada kažem neposredno nakon konstituiranja Sabora mislim na izbor vlade u nastavku sjednice istoga ili sljedećeg dana). Postoje odgovarajući primjeri – poput Španjolske nakon parlamentarnih izbora 2015. – 2016. i Njemačke nakon izbora 2017. kada su parlamenti konstituirani, bez obzira na probleme u formiranju vlade.

Nakon provedenih parlamentarnih izbora 2015. predsjednica Republike sazvala je Sabor na prvo zasjedanje 3. prosinca, ali na toj sjednici Sabor nije izabrao svog predsjednika te nije konstituiran, jer nije postojala parlamentarna većina koja bi izabrala predsjednika Sabora.

Činjenica jest da članak 4. Poslovnika Hrvatskog sabora navodi tek da “Sabor se konstituira izborom predsjednika Sabora na prvoj sjednici na kojoj je nazočna većina izabranih zastupnika”.⁴⁵ Poslovnik, dakle, ne propisuje posebnu većinu glasova za izbor predsjednika

42 *Hrvatska se našla u zavrzlami jer Ustav nije predvidio rokove*, op. cit. u bilj. 41.

43 *Milanović ne želi predati Banske dvore. Što će napraviti predsjednica?*, Jutarnji list, 5. prosinca 2015.

44 *Potrebne su nam izmjene Ustava – i to što prije*, Večernji list, 7. prosinca 2015.

45 Poslovnik Hrvatskog sabora, redakcijski pročišćeni tekst, Narodne novine, broj 81/2013, 113/2016, 69/2017 i 29/2018, file:///C:/Users/Admin/Downloads/Poslovnik%20Hrvatskoga%20sabora%20-%20proci%20sceni%20t%20ekst%202018%20(1).pdf, pristupljeno 10. rujna 2018.

Sabora i teoretski on bi mogao biti izabran sa svega 39 glasova (većina glasova od minimalno prisutnih 76 zastupnika), ali u praksi na konstituirajućoj sjednici prisutni su gotovo svi izabrani zastupnici, što za izbor predsjednika zahtijeva, najčešće, broj glasova koji čini apsolutnu većinu zastupnika.

S obzirom na to da na konstituirajućoj sjednici nije izabran predsjednik Sabora, postavilo se pitanje saziva li se nastavak te sjednice ili nova konstituirajuća sjednica, odnosno poziva li na novu sjednicu izabrane zastupnike predsjednica Republike ili to čini predsjednik Sabora iz prethodnog saziva, koji privremeno predsjedava sjednicom do izbora predsjednika Sabora.

Prije svega, smatramo da je poslovničko rješenje da konstituirajućom sjednicom privremeno predsjedava predsjednik Sabora iz prethodnog saziva loše rješenje, jer dopušta mogućnost da sjednicom predsjedava osoba koja možda više i nije član tijela kojem predsjedava (ako nije ponovno izabran za zastupnika). Rezervno rješenje prema Poslovniku, da u slučaju spriječenosti predsjednika Sabora iz prethodnog saziva, sjednicom predsjedava najstariji nazočni izabrani zastupnik mnogo je bolje i u pravilu se koristi pri konstituiranju predstavničkih tijela.

Prije same konstituirajuće sjednice tadašnji savjetnik predsjednice Republike za ustavna pitanja Vladimir Šeks iznio je mišljenje da "ne izabere li se predsjednik, aktualni predsjednik Josip Leko može prekinuti sjednicu i odrediti neki drugi dan da se ponovno pokuša konstituirati Sabor", a potvrdio je i kako se "pokušaj konstituiranja Sabora može ponavljati više puta te kako ne postoji rok u kojem se predsjednik mora izabrati".⁴⁶ No, drukčije je mišljenje iznio profesor Branko Smerdel nakon neuspješne konstituirajuće sjednice: "Onog trenutka kad je prekinuo (konstituirajuću) sjednicu, on je stvar vratio u ruke predsjednice. Prema Ustavu Leko nema ovlasti da vodi konzultacije i formira većinu, to može samo predsjednica, on nema te ovlasti, a njegovo je predsjedavanje Saborom prestalo. Ne bi bilo loše da ga predsjednica obavještava, ali ona može sazvati tu sjednicu".⁴⁷ To mišljenje je prevagnulo i predsjednica Republike sazvala je novu konstituirajuću sjednicu Sabora za 28. prosinca 2015. i na njoj je izabran predsjednik Sabora te je na taj način Sabor konstituiran.

U svakom slučaju bilo bi dobro poslovnički kvalitetnije regulirati materiju konstituirajuće sjednice i izbor predsjednika Sabora. Predložili bismo da tu sjednicu privremeno vodi najstariji izabrani zastupnik i da on može sazvati nastavak sjednice u slučaju da predsjednik Sabora nije izabran. Također, trebalo bi tako regulirati Poslovníkom izbor predsjednika Sabora da se učini što vjerojatnijim njegov izbor, odnosno konstituiranje Sabora. U tom smislu uzor bi mogao biti Poslovník njemačkog *Bundestaga*.

Prema članku 39. *Grundgesetza* novoizabrani *Bundestag* mora se sastati najkasnije 30 dana nakon izbora na konstituirajuću sjednicu. U sazivu sjednice predsjednik Republike nema nikakvu ulogu, već sjednicu saziva dotadašnji predsjednik *Bundestaga*. Međutim, on ne predsjedava konstituirajućom sjednicom do izbora predsjednika, već je ta uloga pripadala dobno najstarijem zastupniku, a prema posljednjoj izmjeni poslovnika to čini zastupnik s najdužim stažem u *Bundestagu*, a ako više zastupnika ima jednako vrijeme provedeno u *Bundestagu*, tada će predsjedavati dobno najstariji među njima.

46 Šeks: *Da sam s današnjim znanjem prije 25 godina pisao Ustav, neka rješenja bila bi drukčija*, op. cit. u bilj. 11.

47 Smerdel, B., I Milanović i Karamarko pokazuju da im ni Ustav ni zakoni nisu važni, op. cit. u bilj. 14.

Predsjednik *Bundestaga* bira se tajnim glasanjem, kao i kancelar. Izabran je kandidat koji je dobio većinu glasova zastupnika u *Bundestagu*. Ako nijedan kandidat ne dobije takvu većinu, mogu se predložiti novi kandidati. Ako ni u drugom krugu glasovanja nijedan kandidat ne dobije apsolutnu većinu glasova zastupnika, dolazi do trećeg kruga glasovanja. Ako se tada glasuje samo o jednom kandidatu, on je izabran ako je dobio većinu danih glasova. U slučaju više kandidata, dva kandidata s najvećim brojem glasova ulaze u drugi krug i onaj koji dobije više glasova, bit će izabran za predsjednika. U slučaju jednakog broja glasova, odlučuje ždrijeb i pritom predsjedavajući sjednice vrši ždrijebanje.⁴⁸

Slično kao i u slučaju izbora kancelara, predviđa se kod izbora predsjednika *Bundestaga* više krugova glasovanja, gdje je u prvom i drugom krugu postavljen uvjet apsolutne većine glasova zastupnika, ali u trećem krugu je dovoljna obična većina glasova (ako je samo jedan kandidat) te se ne računaju zastupnici koji nisu glasali. No, da će *Bundestag* biti konstituiran, jamči posljednja odredba da od dva kandidata koji se natječu izabran će biti onaj koji je dobio više glasova. Dakle, uzimaju se u obzir samo glasovi za jednog ili drugog kandidata, a svi zastupnici koji ne žele glasati za bilo kojeg od ta dva kandidata ne mogu spriječiti izbor svojim neglasovanjem ili nevažećim listićem. Takvu proceduru predložili bismo za konstituiranje Hrvatskog sabora.

3.3. SABOR SE KONSTITUIRA, ALI NEMA PARLAMENTARNE VEĆINE ZA DODJELU MANDATA ZA SASTAV VLADE

Sljedeće pitanje koje je relevantno, a izazvalo je ustavnopravne prijepore, jest pitanje što slijedi ako se Sabor konstituirao, ali većina zastupnika nije spremna poduprijeti određenog mandatara za sastav vlade. Može li predsjednik Republike u tom slučaju raspustiti Sabor a da nije ikome dodijelio mandat za sastav vlade i koji je to “razumni rok” nakon isteka kojeg bi predsjednik mogao donijeti takvu odluku?

Oni koji su zagovarali da predsjednica Republike mora dati mandat nekoj osobi prije raspuštanja Hrvatskog sabora bili su uglavnom iz političkih krugova, poput Peđe Grbina (SDP), predsjednika Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav iz prethodnog saziva Sabora i Davorina Mlakara⁴⁹ (HDZ), potpredsjednika tog Odbora u istom sazivu, ali je takav stav izložio

48 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, članci 1. 2., *op. cit.* u bilj. 30.

49 Peđa Grbin je osporio stajalište profesora ustavnog prava da bi predsjednica, kad uvidi kako nitko nema potrebnih 76 glasova za sastavljanje vlade trebala “presjeći gordijski čvor”, odnosno raspisati izbore i imenovati privremenu stručnu vladu. Grbin će napomenuti: “Takve izjave ne djeluju mi kao tumačenje Ustava, nego kao njihovo viđenje kako bi Ustav u budućnosti trebao izgledati. Međutim, onako kako ja čitam Ustav, on se danas ne može mijenjati u tom smjeru. Prvi i osnovni razlog je što je Hrvatska parlamentarna demokracija, u kojoj predsjednik, odnosno predsjednica Republike po Ustavu ni jednu važniju odluku ne može donijeti bez supotpisa predsjednika Vlade.” U tom smislu za njega bi bilo neprihvatljivo predsjednici dati ovlast da imenuje privremenu stručnu vladu prije nego što imenuje mandatara i dade mu mogućnost da u Ustavom predviđenim rokovima pokuša okupiti većinu.

Mlakar je iznio sljedeći stav: “Predsjednica bi morala nekom povjeriti mandat prije raspisivanja izbora, jer bi se u protivnom izložila neugodnim tumačenjima da provocira izbore prije negoli je bilo kome dala mogućnost da sastavi vladu. Mislim da to nije bila namjera Ustava te da to ne bi bilo u skladu s Ustavom.” *Grbin i Mlakar složni: Prije raspisivanja izbora predsjednica bi morala nekome povjeriti mandat*, <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/grbin-i-mlakar-prije-raspisivanja-izbora-predsjednica-bi-morala-nekome-povjeriti-mandat--419133.html>, pristupljeno 11. studenoga 2017.

načelno i bivši predsjednik Josipović.⁵⁰ Suprotno stajalište iznijeli su profesori ustavnog prava Branko Smerdel,⁵¹ Sanja Barić,⁵² Mato Palić,⁵³ ali i Vladimir Šeks,⁵⁴ tadašnji savjetnik predsjednice Republike za ustavna pitanja. Takvo tumačenje smo i osobno podupirali u to vrijeme: “Dosad smo bili prilično jedinstveni u stavu da predsjednica mora biti uvjerena da određena osoba uživa povjerenja većine zastupnika, a sve drugo odvelo bi nas u situaciju da tražite osobu za koju znate da nema podršku većine pa bi se pojavio prijedor što bi ta osoba trebala podastrijeti. Je li to relativna većina, stranka ili koalicija s najviše mandata ili osoba koja temeljem poslijeizbornih sporazuma ima veći broj mandata”.⁵⁵

S obzirom na to da je predsjednica Republike 2015. na kraju postupila u skladu s takvim stajalištem danas se može konstatirati kako je takva ustavna interpretacija potvrđena.

Povezano s pitanjem davanja mandata osobi koja ima načelnu potporu većine zastupnika za formiranje vlade jest pitanje koji je rok koji će šef države ostaviti parlamentarnim strankama i zastupnicima da se dogovore o potpori mandataru za sastav vlade. Hrvatski Ustav u tom smislu ne sadrži nikakve rokove. Ustavopravni stručnjaci iznosili su stajalište da bi konzultacije predsjednice Republike sa strankama trebale trajati od 60 do 90 dana, a taj se “razumni rok” definirao tzv. “sistemskom i teleološkom interpretacijom Ustava”, kako je to obrazložio predsjedničin savjetnik Vladimir Šeks.⁵⁶ No, svakako bi bilo primjerenije u Ustavu propisati određene rokove konzultacija prije davanja mandata, jer se tijekom parlamentarne krize 2015. činilo kako su stranke smatrale da im je potrebno više vremena za dogovor oko izbora mandataru i formiranje vlade, a predsjednica Republike nije bila spremna na nastavak konzultacija s predstavnicima političkih stranaka i pojedinim zastupnicima, već je bila spremna imenovati privremenu nestranačku vladu

50 “Problem je da nema osobe koja sada ima podršku većine svih zastupnika. Ako tako ostane, predsjednica će trebati, kako vidim duh Ustava, ipak odrediti mandataru i dati mu priliku. Ako ne uspije, mandat mora povjeriti drugoj osobi. I tu dolazimo do prve nejasnoće u Ustavu. Je li u ovoj situaciji prvi mandatar onaj tko dođe s više potpisa, ili onaj koji je relativni pobjednik izbora? Druga bi mogućnost bila da predsjednica ustvrdi da nitko ne ispunjava uvjete biti mandatarom i da jednostavno preskoči prilično dugi period pokušaja da se sastavi vlada i da odmah raspiše izbore i imenuje privremenu nestranačku vladu. Osobno, smatram da ova druga solucija ne odgovara duhu Ustava, ili da je barem manje sukladna intenciji ustavotvorca.” *Upozorenje bivšeg predsjednika Josipovića: Dvije vlade slomile bi Hrvatsku*, <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Upozorenje-bivseg-predsjednika-Ive-Josipovica-Dvije-vlade-slomile-bi-Hrvatsku>, pristupljeno 11. studenoga 2017.

51 Kao jedan od autora ustavne odredbe o dodjeli mandata profesor Smerdel je inzistirao na tome da je uvjet za dodjelu mandata bilo kojoj osobi potpora većine zastupnika: “Kako je napisano, ne može se nikako drukčije tumačiti jer se to upravo i htjelo. Moguće bi bilo drukčije regulirati, da mandat dobije tko ima najviše mandata ako i nema većinu. Ali, nije se htjelo tako regulirati, jer se htjelo eliminirati šefa države iz bilo kakvog utjecaja na imenovanje vlade. Prije toga je predsjednik Republike imenovao vladu, a Sabor samo potvrđivao.” Smerdel, B., *I Milanović i Karamarko pokazuju da im ni Ustav ni zakoni nisu važni*, op. cit. u bilj. 14.

52 Profesorica Sanja Barić je iznijela također stav o nužnosti potpore apsolutne većine zastupnika za dobivanje mandata: “Ustav iz 90-e davao je predsjedniku pravo da sam odluči tko će biti mandatar. Dakle, mogao je mandat za sastavljanje Vlade dati bilo kome, relativnom pobjedniku ili nekome za koga misli da može osigurati većinu. Ta odredba se u studenom 2000., kada smo drugi put mijenjali Ustav, izmijenila i izričito je ušlo u Ustav da predsjednik mora provesti konzultacije i na temelju rasporeda mandata utvrditi tko uživa povjerenje većine svih zastupnika. U obrazloženjima pisaca Ustava je stajalo kako su to namjerno stavili da ne bi bilo koji obnašatelj dužnosti predsjednika države mogao arbitrarno odlučiti tko ima mogućnost sastaviti Vladu, nego da to bude odgovornost saborskih zastupnika. Njima je dano da se unaprijed načelno dogovore i s dogovorom dođu predsjedniku države. To je intencija Ustava i oko toga nema nikakvih dvojbi. Mandatar može biti samo osoba koja ima podršku 76 zastupnika, bilo da su dali potpis ili izjave predsjednici o tome koga će podržati. Možemo govoriti da je takva odredba loša, razgovarati o tome treba li je sutra promijeniti, ali je takva i moramo je se pridržavati.” *Sanja Barić: Predsjednici Kolinda Grabar-Kitarović ću u ponedjeljak savjetovati: ako nitko ne skupi 76 potpisa, mora raspisati nove izbore*, op. cit. u bilj. 41.

53 *Ustav se mora promijeniti*, op. cit. u bilj. 12.

54 *Vladimir Šeks: Predsjednica neće dati mandat relativnom pobjedniku, već onome tko ima povjerenje 76 zastupnika*, op. cit. u bilj. 11.

55 *Neka se o formiranju vlade očituje Ustavni sud*, Večernji list, 9. prosinca 2015.

56 *Hrvatska se našla u zavrzlami, jer Ustav nije predvidio rokove*, op. cit. u bilj. 41.

i raspisati prijevremene izbore, u skladu s člankom 112. Ustava. S obzirom na to da se “razumni rok” u kojem bi predsjednica omogućila političkim akterima da se dogovore oko vlade mogao različito tumačiti zarana se počelo spekulirati u medijima da bi predsjednica mogla posegnuti za svojim ustavnim ovlastima i imenovati “svoju” nestranačku vladu.⁵⁷

Na ovom mjestu čini nam se primjerenim ukazati da ustavna ovlast predsjednika Republike da imenuje “svoju” privremenu, nestranačku, vladu i raspiše izvanredne parlamentarne izbore ima više sličnosti s polupredsjedničkim sustavom, nego s “čistim” parlamentarnim sustavom (imajući u vidu opasku Branka Smerdela da ne postoje “čisti” parlamentarni sustavi⁵⁸ ostavljam navodnike). Naime, samo postojanje takve ustavne ovlasti i k tome nedefinirani ustavni rokovi konzultacija političkih aktera po pitanju određivanja mandataru i vlade u cjelini, mogu motivirati šefa države da skraćuje vrijeme konzultacija kako bi što prije imenovao svoju vladu. U slučaju sličnog rezultata na ponovljenim parlamentarnim izborima i nemogućnosti dogovora oko formiranja vlade ta predsjednička nestranačka vlada više ne bi bila baš “privremena”. Takvu sklonost šefa države prema imenovanju “njegove” vlade lakše je uočiti kod neposredno izabраниh predsjednika. U parlamentarnim sustavima bez “polupredsjedničkih primjesa”, kakav je njemački ili španjolski, državni poglavar ne može imenovati svoju privremenu vladu. Dotadašnja vlada obavlja te tehničke poslove do primopredaje vlasti novoformiranoj vladi. Zbog tog razloga državni poglavar u njemačkom ili španjolskom slučaju neće požurivati političke aktere da se što prije dogovore oko vlade, kako bi mogao raspisati prijevremene parlamentarne izbore.

Uzmimo primjer španjolske parlamentarne krize 2015. – 2016. Nakon parlamentarnih izbora 20. prosinca 2015. (neuspješni) pregovori političkih stranaka oko formiranja vlade trajali su puna četiri mjeseca, do kraja travnja 2016. Kralj Felipe VI. 12. travnja najavio je posljednji krug razgovora s predstavnicima političkih stranaka za 25. – 26. travnja i ako ni tada ne bi bilo kandidata koji bi uživao potporu parlamentarne većine, kralj je informirao javnost da će dati rok do 2. svibnja, a tada će raspustiti Kongres i raspisati nove parlamentarne izbore za 26. lipnja.⁵⁹ Dakle, politički akteri su bili suočeni s jasnim i preciznim rokom za postizanje dogovora prije raspisivanja prijevremenih izbora. I nakon novih parlamentarnih izbora uslijedili su dugotrajni pregovori parlamentarnih stranaka, koji su trajali sve do 29. listopada 2016., kada je Mariano Rajoy dobio povjerenje obične većine zastupnika u parlamentu, četiri mjeseca nakon parlamentarnih izbora.

Dobar je primjer i formiranje vlade u Njemačkoj nakon parlamentarnih izbora održanih 24. rujna 2017. Vođeni su prvo pregovori o uspostavi tzv. *Jamajka koalicije* (kršćanski demokrati, liberali i zeleni), ali nakon njihova neuspjeha ponovno je formirana, odnosno nastavila je obnašati vlast koalicija CDU/CSU – SPD. Bitno je istaknuti da je kancelarka Merkel ponovno izabrana tek 14. ožujka 2018., gotovo pola godine nakon provedenih izbora. U tih pola godine savezni predsjednik Frank-Walter Steinmeier imao je važnu ulogu u poticanju međustranačkih pregovora i dogovora, bez obzira na to što je proces formiranja nove vlade trajao duže nego ikada ranije.⁶⁰

57 Posegnut će za ustavnim ovlastima: Predsjednica odlučna imenovati svoju tehničku vladu, http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Posegnut-ce-za-ustavnim-ovlastima-Predsjednica-odlucna-imenovati-svoju-tehnicku-vladu?meta_refresh=true, pristupljeno 12. studenoga 2017.

58 Vidi Smerdel, B., *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, op. cit. u bilj. 1.

59 *Spain's King Felipe VI concludes consultations on new government*, <https://www.efc.com/efe/english/portada/spain-s-king-felipe-vi-concludes-consultations-on-new-government/50000260-2908363>, pristupljeno 11. studenog 2017.

60 *Die Schlüsselrolle des Präsidenten*, <https://www.tagesschau.de/inland/rolle-des-bundespraesidenten-101.html>, pristupljeno 7. prosinca 2017.; *Neuwahl, Minderheitsregierung oder große Koalition: Der Bundespräsident ist jetzt gefragt*, <https://www.derstandard.de/>

3.4. UKIDANJE OVLAŠTI PREDSEDNIKA REPUBLIKE DA IMENUJE PRIVREMENU NESTRANAČKU VLADU

S obzirom na navedeno smatramo da bi hrvatski ustavotvorac trebao razmisliti o dva moguća rješenja. Prvo, treba li u okviru mogućih i potrebnih ustavnih promjena ići na ukidanje ustavne ovlaštosti šefa države da imenuje privremenu nestranačku vladu (a ostaviti mu ovlaštost, koja je uobičajena u parlamentarnom sustavu, da raspíše parlamentarne izbore), a u tom slučaju bi dotadašnja vlada obavljala tehničke poslove do primopredaje vlasti novoizabranoj vladi i drugo, da se političkim akterima propíše jasan ustavni rok u kojem mogu postići dogovor prije raspuštanja Sabora i raspisivanja prijevremenih izbora.

Naša bi preporuka bila da se ukine ovlaštost predsjednika Republike da imenuje privremenu nestranačku vladu, kao ovlaštost koja je svojevrsni relikv polupredsjedničkog sustava. Postojeća vlada koja bi obavljala tehničke poslove do primopredaje dužnosti novoj vladi ima veći legitimitet nego privremena vlada šefa države. U suvremenim parlamentarnim sustavima malo je primjera da predsjednik Republike ima ovlaštost imenovati privremenu nestranačku vladu, u slučaju da nijedna predložena vlada ne može dobiti povjerenje parlamenta. Takvu ovlaštost ima, primjerice, predsjednik Bugarske (članak 99., stavak 5. Ustava Bugarske).⁶¹ Takve privremene predsjedničke nestranačke vlade treba, naravno, razlikovati od tehnokratskih vlada, koje moraju dobiti povjerenje parlamenta, kakva je bila, primjerice, vlada Marija Montija u Italiji.⁶²

Ako se ne bi mogao postići takav konsenzus, nužan za promjenu Ustava, oko ukidanja ovlaštosti predsjednika Republike da imenuje privremenu nestranačku vladu, svakako bi trebalo propisati ustavni rok koji bi parlamentarnim akterima omogućio dovoljno vremena za dogovor o formiranju vlade, a ne da šef države inzistira na što kraćim konzultacijama kako bi što prije došao u priliku imenovati svoju privremenu nestranačku vladu. Taj ustavni rok za dogovore o formiranju vlade ne bi trebao biti kraći od 60 dana.

3.5. POTREBNO JE OMOGUĆITI FORMIRANJE VLADE BEZ UVJETA POTPORE APSOLUTNE VEĆINE ZASTUPNIKA

Ključni problem u postupku formiranja vlade nakon parlamentarnih izbora 2015. nalazimo u ustavnom nalogu da mandatar za sastav vlade mora uvjeriti šefa države (potpisima zastupnika ili na drugi način) da uživa povjerenje većine zastupnika da bi dobio priliku da sastavi vladu i zahtjev da predložena vlada u glasovanju mora dobiti povjerenje većine svih

story/2000068131812 /neuwahlen-minderheitsregierung-oder-grosse-koalition-bundespraesident-steinmeier-ist-jetzt-gefragt, pristupljeno 2. prosinca 2017.

61 Constitution of the Republic of Bulgaria, <http://www.parliament.bg/en/const>, pristupljeno 8. rujna 2018. Bugarski predsjednik Rosen Plevneliev je takvu nestranačku vladu imenovao u ožujku 2013. (Bularian president names new caretaker government, <https://www.bbc.com/news/world-europe-21753607>, pristupljeno 10. rujna 2018. Njegov nasljednik Rumen Radev također je, početkom 2017., imenovao nestranačku vladu (President Radev To Present Caretaker Government, <https://www.novinite.com/articles/178575/President+Radev+To+Present+Caretaker+Government>, pristupljeno 10. rujna 2018.).

62 O tehnokratskim vladama vidi McDonnell, D., Valbruzzi, V., *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, European Journal of Political Research, god. 53, br. 4, 2014., str. 654.–671.

zastupnika. *Conditio sine qua non* formiranja hrvatske vlade jest apsolutna većina glasova u Hrvatskom saboru – i kod dodjele mandata i kod glasovanja o povjerenju vladi.

U jednom intervjuu Sanja Barić je iznijela tezu da su pisci Ustava 2000. “namjerno stavili (odredbu o potpori većine zastupnika, op.a.) da ne bi bilo koji obnašatelj dužnosti predsjednika države mogao arbitrarno odlučiti tko ima mogućnost sastaviti Vladu, nego da to bude odgovornost saborskih zastupnika. Njima je dano da se unaprijed načelno dogovore i s dogovorom dođu predsjedniku države”.⁶³ No, ako je to bio razlog – da se predsjedniku države uskrati diskrecija oko izbora osobe za mandatara – pitanje je zašto hrvatski ustavotvorac nije odabrao dopunsku mogućnost da nakon predsjednika države i zastupnici (određeni broj ili postotak) imaju pravo nominirati kandidata za mandatara, odnosno predsjednika Vlade, kada je takva mogućnost dosta prisutna u komparativnoj praksi.

Sadašnje rješenje da predsjednik države daje mandat za sastav vlade osobi koja uživa povjerenje većine zastupnika može se zadržati kao prvenstveni način dodjele mandata. No, ako takve osobe nema ili ona ipak u glasovanju ne dobije povjerenje većine zastupnika, tada bi trebalo u Ustavu propisati dopunske odredbe kojima bi se omogućilo predlaganje kandidata za mandatara i zastupnicima (moguće je odabrati npr. 1/5, 1/4 ili 1/3 zastupnika). Također, moguće je novo ustavno rješenje da se glasuje o kandidatu za predsjednika vlade (kao što je slučaj u Njemačkoj i Španjolskoj), a da po izboru predsjednika vlade šef države na njegov prijedlog imenuje ostale članove vlade.

O prijedlogu Ustavom propisanog broja zastupnika odlučivalo bi se većinom glasova svih zastupnika, a u sljedećem, odnosno konačnom glasovanju običnom većinom glasova. Ustavom i Poslovníkom Hrvatskog sabora trebalo bi propisati rokove, predlagatelje i redosljed glasovanja o pojedinim prijedlozima. Valja razmisliti i o tajnom glasovanju o kandidatu za mandatara (ili kandidata za predsjednika vlade). U Njemačkoj je ono uvedeno kako bi se omogućilo slobodno izjašnjavanje zastupnika, bez stranačke stege. Uvidom u tablicu o parlamentarnim pravilima investiture može se vidjeti kako pravilo apsolutne većine u glasovanju o povjerenju predsjedniku vlade ili vladi nije pravilo čak i u prvom glasanju, a najčešće se ne primjenjuje u posljednjem glasanju. Dakle, očita je namjera ustavotvoraca da se prije omogući formiranje manjinske vlade (u smislu da ta vlada nema izričitu, pozitivnu potporu apsolutne većine zastupnika), nego da se raspisuju prijevremeni parlamentarni izbori, koji će možda dati isti ili sličan rezultat. Ta manjinska vlada, koja će dobiti potporu obične većine u parlamentu, zapravo će se formirati zahvaljujući tome što u glasanju protiv nje nije bila apsolutna većina zastupnika, jer je dio zastupnika ostao suzdržan ili nije uopće glasao. Za neke stranke, odnosno zastupnike, može biti politički nemoguće glasovati za povjerenje nekoj vladi, ali je moguće suzdržanim glasom zadržati političku distancu prema vladi, odnosno pružati toj vladi uvjetnu programsku potporu. Na kraju, upravo španjolski primjer parlamentarne krize 2015. – 2016. pokazuje kako pravilo obične većine može biti važno, jer je ono omogućilo formiranje manjinske vlade (koja je imala potporu 170 od ukupno 350 zastupnika), uz konstruktivnu suzdržanost zastupnika Socijalističke radničke stranke. Na taj način su u Španjolskoj izbjegnuti treći parlamentarni izbori u godinu dana.

Pritom treba naglasiti da će formirana manjinska vlada u glasanju o prijedlogu proračuna morati imati apsolutnu podršku većine u Saboru, u skladu s člankom 91., stavkom 2.

63 Sanja Barić: *Predsjednici ću savjetovati: ako nitko ne prikupi 76 potpisa, mora raspisati izbore op. cit. u bilj. 41.*

Ustava Republike Hrvatske. Ako Hrvatski sabor ne donese državni proračun u roku od 120 dana od dana predlaganja (rok je svakako predug i trebalo bi ga smanjiti na najviše 60 dana), "predsjednik Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s predsjednicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, može raspustiti Hrvatski sabor" (članak 104., stavak 1. Ustava RH).

3.6. RAZMISLITI O UVOĐENJU INSTITUTA KONSTRUKTIVNOG NEPOVJERENJA VLADI

Važna je značajka njemačkog parlamentarnog modela⁶⁴ i institut konstruktivnog glasanja o nepovjerenju kancelaru, koji dopušta izražavanje nepovjerenja parlamenta prema predsjedniku vlade samo ako postoji pozitivna većina koja će dati povjerenje novom predsjedniku vlade.⁶⁵ Taj institut dodatno doprinosi stabilnosti vlade, jer onemogućuje negativnu većinu da ruši vladu, bez mogućnosti ili čak volje da se formira nova parlamentarna većina koja će dati povjerenje novoj vladi. Izlažući o "konstruktivnom glasanju o nepovjerenju" kao "stabilizirajućoj mjeri" koja će reducirati nestabilnost vlade u parlamentarnom sustavu američki konstitucionalist Bruce Ackerman će obrazložiti:

"Pod tim sustavom, parlamentarna opozicija ne može izbaciti kabinet jednostavno stoga što joj se ne sviđa to što on čini. Umjesto toga, opozicija mora afirmativno izabrati novu vladu prije no što stari premijer bude zbačen s vlasti. To je mnogo teži posao, jer je lakše ekstremnoj ljevici ili desnici glasati protiv jednog centrističkog kabineta nego se afirmativno složiti o nasljedniku."⁶⁶

Uvođenje instituta konstruktivnog glasanja o nepovjerenju pretpostavljalo bi da se glasuje o povjerenju predsjedniku vlade (i programu), ne vladi u cjelini.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ovaj rad bavi se otvorenim ustavnopravnim pitanjima u postupku formiranja vlade u Republici Hrvatskoj nakon parlamentarnih izbora (uz postupak konstituiranja Hrvatskog sabora, koji je indirektno povezan s postupkom formiranja vlade), naročito u svjetlu iskustva s formiranjem vlade nakon parlamentarnih izbora održanih u studenom 2015. godine.

Iskustvo s formiranjem vlade nakon izbora 2015. otkrilo je u praksi da ustavne odredbe koje reguliraju postupak konstituiranja Sabora, izbor mandataru za sastav vlade i rokove za formiranje vlade omogućuju različita tumačenja i sporove u stručnoj javnosti. Mnogi analitičari, političari i ustavnopravni stručnjaci tada su konstatalirali da bi bilo potrebno doraditi ustav-

64 *Grundgesetz, op. cit.* u bilj. 28, članci 67. i 68.

65 Institut konstruktivnog glasanja o nepovjerenju postoji i u parlamentarnim sustavima Španjolske, Slovenije, Poljske, Mađarske, Belgije itd.

66 Ackerman, B., *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, god. 113, br. 3, 2000., str. 654.

ne odredbe koje se odnose na postupak dodjele mandata za sastav vlade od strane šefa države, ustavne rokove unutar kojih će se odvijati proces formiranja vlade itd. Proces formiranja vlade nakon parlamentarnih izbora 2015., u slučaju neuspjeha, mogao je dovesti do ozbiljne ustavne krize, naročito zbog različitih tumačenja političkih aktera oko toga kada, pod kojim uvjetima i u kojem roku predsjednica države može raspustiti Hrvatski sabor, raspisati izbore i imenovati privremenu nestranačku vladu.

Svojevremeno je poznati mađarski konstitucionalist Andras Sajo napisao kako su ustavi, odnosno ustavne promjene, često rezultat straha,⁶⁷ u smislu da određenim ustavnim rješenjima ustavotvorac želi spriječiti neželjene posljedice, ponašanja, promjene, ustavne krize itd. U tom smislu i prijedlozi koji se nude u ovom radu, promjene u postupku konstituiranja Sabora i formiranja vlade imaju nekoliko ciljeva, a ponajprije da se spriječi moguća, ne samo parlamentarna, već i ustavna kriza u slučaju da se nakon provedenih parlamentarnih izbora ne može formirati parlamentarna većina koja će izglasati povjerenje novoj vladi.

Prvi je cilj da se otklone nejasnoće u ustavnom tekstu koje su političke aktere navodile (namjerno ili nenamjerno) na različite interpretacije ustavnog teksta. U tom smislu bi trebalo propisati rok u kojem se Sabor mora konstituirati, od održanih parlamentarnih izbora, kao i rokove u kojima će se provoditi različiti postupci davanja mandata za sastav vlade (ili glasovanja o vladi, odnosno predsjedniku vlade).

Drugi je cilj da se postupak formiranja vlade učini što je moguće izvjesnijim, tj. da se, za razliku od sadašnjeg rješenja, omogući i formiranje manjinske vlade. Svakako bi trebalo tražiti ustavno rješenje prema kojem bi povjerenje obične većine zastupnika bilo dovoljno, u krajnjem slučaju, za formiranje vlade, kako ponavljanje parlamentarnih izbora ne bi bila jedina mogućnost rješavanja krize formiranja vlade.

Treći je cilj da se u postupku formiranja vlade ojača uloga Hrvatskog sabora, a smanji uloga šefa države. To se može postići na način da se omogući i određenom broju zastupnika da može predložiti kandidate za predsjednika vlade. Treba primijetiti da takvo rješenje, prema uzoru na njemački model, pretpostavlja glasovanje o povjerenju jednoj osobi, budućem predsjedniku vlade, a po dobivenom povjerenju on predlaže ostale članove vlade koje imenuje državni poglavar. Također, predlaže se ukinuti ustavnu ovlast predsjednika Republike da može imenovati privremenu nestranačku vladu u slučaju da nijednoj osobi nije dodijelio mandat za sastav vlade, odnosno nijedan kandidat nije dobio povjerenje Ustavom propisane većine zastupnika. Predsjedniku Republike ostala bi, pritom, ovlast raspisivanja prijevremenih izbora u slučaju da se Sabor ne konstituiru, odnosno da se ne formira vlada.

I konačno, treba kvalitetnije regulirati postupak konstituiranja Sabora kao najvažniji cilj prije formiranja vlade. Naime, kako prijedlozi koje smo iznijeli daju veću ulogu Hrvatskom saboru u predlaganju kandidata za predsjednika vlade, nužno je konstituirati Sabor, kako bi eventualno kroz određeno ustavom definirano razdoblje i zastupnici mogli predlagati kandidate za predsjednika vlade. Primjeri njemačkog i španjolskog parlamenta, koji se konstituiraju bez obzira na poteškoće u procesu formiranja vlade, dobar su primjer koji može poslužiti u oblikovanju ustavnih i poslovnčkih odredbi u Hrvatskoj.

67 Sajo, A. *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, CEU Press, New York, 1999., str. 1. i dalje.

LITERATURA

1. Ackerman, B., *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Vol. 113, No. 3, January 2000., str. 633.–725.
2. Ajenjo, N., *Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 153.–164.
3. Bergman, T., *Formation rules and minority governments*, European Journal of Political Research, god. 23, br. 1, 1993., str. 55.–66.
4. Bogdanor, V., *European Constitutional Monarchs*, u: Butler, D., Low, D. A., (ur.) *Sovereigns and Surrogates: Constitutional Heads of State in the Commonwealth*, Palgrave Macmillan, 1991., str. 274.–297.
5. Conrad, C. R., Golder, S. N., *Measuring government duration and stability in Central Eastern European democracies*, European Journal of Political Research, god. 49, br. 1, 2010., str. 119.–150.
6. Ganghof, S., Stecker, C., *Investiture Rules in Germany: Stacking the Deck against Minority Governments*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 67.–85.
7. *Hrvatska se našla u zavrzlami, jer Ustav nije predvidio rokove*, Večernji list, 4. prosinca 2015.
8. Kelso, A., *Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture*, u: Rasch, B. E., Martin, S., Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 29.–48.
9. Kostadinov, B., *Formiranje vlade u razvijenim parlamentarnim demokracijama – SR Njemačka i Velika Britanija*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 65, br. 6, 2015., str. 915.–930.
10. Lijphart, A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.
11. Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999.
12. McDonnell, D., Valbruzzi, V., *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, European Journal of Political Research, god. 53, br. 4, 2014., str. 654.–671.
13. *Milanović ne želi predati Banske dvore. Što će napraviti predsjednica?*, Jutarnji list, 5. prosinca 2015.
14. *Neka se o formiranju vlade očituje Ustavni sud*, Večernji list, 9. prosinca 2015.
15. *Novo tumačenje: Jedan od tvoraca Ustava tvrdi: Predsjednica Mariću može dati mandat i bez 76 potpisa!*, Jutarnji list, 15. lipnja 2016.
16. *Potrebne su nam izmjene Ustava – i to što prije*, Večernji list, 7. prosinca 2015.
17. Prosser C., *The strange death of multi-party Britain: the UK general election of 2017*, West European Politics, god. 41, br. 5, 2018., str. 1226.–1236.
18. Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., *Investiture Rules Unpacked*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
19. Russo, F., *Government Formation in Italy: The Challenge of Bicameral Investiture*, u: Rasch, B. E.; Martin, S.; Cheibub, J. A., (ur.) *Parliaments & Government Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 136.–152.
20. Sajo, A. *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, CEU Press, New York, 1999.
21. *Sanja Barić: Predsjednici Kolinda Grabar-Kitarović ću u ponedjeljak savjetovati: ako nitko ne skupi 76 potpisa, mora raspisati nove izbore*, Jutarnji list, 12. prosinca 2015.

22. Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2. izdanje, New York University Press, New York, 1997.
23. Siaroff, A., *Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies*, *International Political Science Review*, god. 24, br. 4, 2003., str. 445.–464.
24. Simón, P., *The Challenges of the New Spanish Multipartism: Government Formation Failure and the 2016 General Election*, *South European Society and Politics*, god. 21, br. 4, 2016., str. 493.–517.
25. Smerdel, B., *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, *Revus*, br. 11, 2009., str. 97.–126.
26. Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
27. Smerdel, B., *I Milanović i Karamarko pokazuju da im ni Ustav ni zakoni nisu važni*, intervju, *Večernji list*, 12. prosinca 2015.
28. Steffani, W., *Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, god. 14, br. 3, 1983., str. 392.–393.
29. *U. K. Parliament Approves Theresa May's General Election Call*, *The New York Times*, April 19, 2017.
30. *Ustav se mora promijeniti*, *Globus*, 18. prosinca 2015.
31. Verney, D., *Analysis of Political Systems*, u: Harry Eckstein, H., David Apter, D., (ur.) *Comparative Politics: A Reader*, The Free Press, New York, 1963., str. 175.–184.
32. Von Beyme, K., *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, Macmillan Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, 2000.

POPIS PROPISA, AKATA I SUDSKIH ODLUKA

1. Constitution of the Republic of Bulgaria, <http://www.parliament.bg/en/const>, pristupljeno 8. rujna 2018.
2. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go-btg/go01/245154>, pristupljeno 11. studenog 2017.
3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>, pristupljeno 4. studenoga 2017.
4. Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, broj 81/2013, 113/2016, 69/2017 i 29/2018, redakcijski pročišćeni tekst, <http://www.sabor.hr/poslovnik-hrvatskoga-sabora>, pristupljeno 10. rujna 2018.
5. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 85/2010 – pročišćeni tekst, 5/2014.
6. Ustava Republike Slovenije, GV Založba, Ljubljana, 2013.
7. Ustav Španjolske, *Vladavina prava*, br. 5/1999, s. 175.–227.

MREŽNI IZVORI

1. *Bularian president names new caretaker government*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-21753607>, pristupljeno 10. rujna 2018.

2. *Die Schlüsselrolle des Präsidenten*, <https://www.tagesschau.de/inland/rolle-des-bundespraesidenten-101.html>, pristupljeno 7. prosinca 2017.
3. *Grbin i Mlakar složni: Prije raspisivanja izbora predsjednica bi morala nekome povjeriti mandat*, <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/grbin-i-mlakar-prije-raspisivanja-izbora-predsjednica-bi-morala-nekome-povjeriti-mandat---419133.html>, pristupljeno 11. studenog 2017.
4. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>, pristupljeno 4. studenog 2017.
5. Haddon, C., *The Queen's Speech and the Fixed-term Parliaments Act*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/queen-speech-and-fixed-term-parliaments-act>, pristupljeno 15. listopada 2017.
6. Hix, S., Blumenau, J., *Britain's evolving multi-party system(s)*, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/britains-evolving-multi-party-systems/>, pristupljeno 19. studenog 2017.
7. *Kolinda je ipak prekršila ovlasti: Zasjedanje i sjednica nisu ista stvar*, <http://lupiga.com/vijesti/kolinda-je-ipak-prekrasila-ovlasti>, pristupljeno 12. studenog 2017.
8. Louwerse, T. *Unpacking 'positive' and 'negative' parliamentarism*, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8194946630e348ef859d-c4a8fbbad249pdf>, pristupljeno 10. studenog 2017.
9. *Neuwahl, Minderheitsregierung oder große Koalition: Der Bundespräsident ist jetzt gefragt*, <https://www.derstandard.de/story/2000068131812/neuwahlen-minderheitsregierung-oder-grosse-koalition-bundespraesident-steinmeier-ist-jetzt-gefragt>, pristupljeno 2. prosinca 2017.
10. *Obrat u HDZ-u? Mlakar suglasan s Grbinom: 'Predsjednica ne bi smjela raspisivati izbore prije nego nekome povjeri mandat!'* <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/obrat-u-hdz-u-mlakar-suglasan-s-grbinom-predsjednica-ne-bi-smjela-raspisivati-izbore-prije-nego-nekome-povjeri-mandat/194836/>, pristupljeno 12. studenog 2017.
11. Panczak-Białobłocka, N., *Minority governments in the systems of positive and negative parliamentarism: emphasis on the features of european systems of negative parliamentarism*, Studium Europi Środkowej i Wschodniej, br. 3, 2015., str. 148.–166, URL = <http://studium.kutno.pl/wpcontent/uploads/2017/04/Panczak-BialoblockaN-2-Studium-nr-3-2015.pdf>, pristupljeno 13. listopada 2017.
12. *Posegnut će za ustavnim ovlastima: Predsjednica odlučna imenovati svoju tehničku vladu*, <http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Posegnut-ce-za-ustavnim-ovlastima-Predsjednica-odlucna-imenovati-svoju-tehnicku-vladu?meta-refresh=true>, pristupljeno 12. studenog 2017.
13. *President Radev To Present Caretaker Government*, <https://www.novinite.com/articles/178575/President+Radev+To+Present+Caretaker+Government>, pristupljeno 10. rujna 2018.
14. *Spain's King Felipe VI concludes consultations on new government*, <https://www.efe.com/efe/english/portada/spain-s-king-felipe-vi-concludes-consultations-on-new-government/50000260-2908363>, pristupljeno 11. studenog 2017.
15. *Spain's Prime Minister, Mariano Rajoy, Is Ousted in No-Confidence Vote*, <https://www.nytimes.com/2018/06/01/world/europe/spain-mariano-rajoy-no-confidence.html>, pristupljeno 10. studenog 2017.
16. Steinbeis, M., *Waiting for Jamaica*, <http://verfassungsblog.de/waiting-for-jamaica/>, pristupljeno 19. studenog 2017.
17. *Šeks: Da sam s današnjim znanjem prije 25 godina pisao Ustav, neka rješenja bila bi drukčija*, <http://www.vecernji.hr/izbori2015/uoci-prve-sjednice-novog-saziva-nije-poznato-tko-kontrolira-sabor-1041584>, pristupljeno 10. studenog 2017.
18. *Što će sada odlučiti predsjednica? Grbin: Mora odrediti mandatara ili će prekršiti Ustav; Šeks: Može imenovati tehničku Vladu i raspisati nove izbore*, <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/sto-ce-sada-odluciti-predsjednica-grbin-mora-odrediti-mandatara-ili-ce-prekršiti-ustav-seks-moze-imenovati-tehnicku-vladu-i-raspisati-nove-izbore.../193045/>, pristupljeno 12. studenog 2017.

19. *Theresa May wins Queen's Speech vote with slender majority*, Financial Times, June 29, 2017, <https://www.ft.com/content/6ddfc7a0-5cd7-11e7-b553-e2df1b0c3220?mhq5j=e7>, pristupljeno 15. listopada 2017.
20. *Upozorenje bivšeg predsjednika Josipovića: Dvije vlade slomile bi Hrvatsku*, <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Upozorenje-bivseg-predsjednika-Ive-Josipovica-Dvije-vlade-slomile-bi-Hrvatsku>, pristupljeno 11. studenog 2017.
21. *Ustavni stručnjaci se slažu s predsjednicom, ali to je (zasad) beznačajno*, <http://www.tportal.hr/vijesti/komentari/408702/Ustavni-strucnjaci-se-slazu-s-predsjednicom-ali-to-je-zasad-beznacajno.html>, pristupljeno 12. studenog 2017.
22. *Vladimir Šeks: Predsjednica neće dati mandat relativnom pobjedniku, već onome tko ima povjerenje 76 zastupnika*, <http://www.vecernji.hr/izbori2015/vladimir-sekspredsjednica-uce-dati-mandat-relativnom-pobjedniku-vec-onome-tko-ima-povjerenje-najmanje-76-zastupnika-1044203>, pristupljeno 10. studenoga 2017.

Robert Podolnjak*

FORMING A GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA IN COMPARATIVE PERSPECTIVE – A PROPOSAL FOR A CONSTITUTIONAL CHANGE

Summary

The paper deals with some open constitutional issues that have caused different interpretations and disputes in the professional public in the process of constituting the Croatian Parliament and the formation of the government in the Republic of Croatia, especially in light of the experience after the parliamentary elections held in November 2015. Based on comparative experiences with constitutional regulations of the process of government formation in some European countries, certain changes of the Constitution of the Republic of Croatia are proposed.

Firstly, it would be necessary to prescribe the deadline for the Parliament to be constituted, after the parliamentary elections, as well as the deadlines for the implementation of various procedures for giving mandate to form government (or giving a vote of confidence in proposed government or the president of the government).

Furthermore, the process of forming a government should be made easier and, unlike the current solution, it should be possible to form also a minority government. Certainly, a constitutional solution should be sought, whereby the confidence of a simple majority of MPs would be sufficient, ultimately, to form a government, so that the repetition of parliamentary elections would not be the only option for solving the crisis of government formation. Additionally, in the process of forming a government, the role of the Croatian Parliament should be strengthened, and the role of the head of state should be reduced. This can be achieved by enabling a certain number of MPs to propose candidates for the Prime Minister.

It is also proposed to delete the constitutional provision from Article 112 according to which the President of the Republic has the power to appoint a provisional non-partisan government in the event that he has not assigned a mandate to form government, i.e. no candidate has the confidence of the majority of deputies. However, the President of the Republic would still have the power to announce early elections if the Parliament does not constitute itself or in case no government could be formed. The paper also presents a proposal for the possible introduction of the constructive vote of no-confidence.

Keywords: Constitution, formation of government, constitution of the Croatian Parliament, President of the Republic



This work is licensed under a Creative Commons

Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Robert Podolnjak, PhD, Associate Professor, Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb, Republic of Croatia. Email address: robert.podolnjak@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6812-5684>.