

# Hrvatski parlamentarni sustav

---

**Kukas, Ana**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:110102>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-12**



*Repository / Repozitorij:*

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**

**Ana Kukas**

**HRVATSKI PARLAMENTARNI SUSTAV**

**ZAVRŠNI RAD**

Zagreb, 2024. godina

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**

**Ana Kukas**

**HRVATSKI PARLAMENTARNI SUSTAV**

ZAVRŠNI RAD

Ime i prezime mentora: prof.dr.sc. Đorđe Gardašević

Zagreb, 2024. godina



# SADRŽAJ

|  |    |
|--|----|
| 1. UVOD.....   | 1  |
| 2. TEORIJSKI UVOD U PARLAMENTARIZAM.....   | 2  |
| 3. SABOR REPUBLIKE HRVATSKE.....   | 7  |
| 3.1. Pretkonstitutivni izbori 1990.godine .....  | 8  |
| 3.2. Izbori 1992. i 1995. godine .....   | 9  |
| 3.3. Izbori 2000., 2003. i 2007. godine .....  | 12 |
| 3.4. Izbori 2011., 2015., 2016. i 2020. godine .....   | 14 |
| 4. OSVRT NA HRVATSKI PARLAMENTARNI SUSTAV .....  | 17 |
| 4.1. Hrvatska i polupredsjednički sustav.....  | 19 |
| 4.2. Uvođenje parlamentarnog sustava .....   | 20 |
| 4.3. Kohabitacija u hrvatskom političkom prostoru.....                                       | 22 |
| 4.4. Izborni inženjering: izborne jedinice za izbor zastupnika i predstojeći izbori za Sabor | 25 |
| 5. USTAVNE DILEME NAKON PARLAMENTARNIH IZBORA 2015. I PRIJEDLOZI<br>PROMJENA .....           | 30 |
| 5.1. Temeljna prijeporna ustavnopravna pitanja .....   | 31 |
| 5.2. Konstituiranje Sabora (po uzoru na njemački Bundestag).....                             | 31 |
| 5.3. Izostanak parlamentarne većine za dodjelu mandata za sastav vlade .....                 | 32 |
| 5.4. Opozivanje ovlasti predsjednika Republike za imenovanje privremene nestranačke<br>vlade | 32 |
| 5.5. Formiranje vlade bez uvjeta potpore apsolutne većine zastupnika .....                   | 33 |
| 6. ZAKLJUČAK.....  | 35 |
| LITERATURA .....   | 37 |

## Hrvatski parlamentarni sustav

### Sažetak:

Hrvatski parlamentarni sustav je za državu koja je stara svega 32 godine, razvila specifičan parlamentarni sustav od početka prvih slobodnih izbora koji su krenuli 1990. godine tzv. prekonstitutivni izbori. Hrvatska je u svojoj relativno kratkoj povijesti modernog parlamentarizma imala i polupredsjednički sustav te parlamentarni sustav. Iako je već stasala kao moderna europska država, posotji još neki prijepori u hrvatskom parlamentarizmu od kojih se najviše ističu problemi izbornih jedinica te kakva treba biti uloga predsjednika. U radu se stoga razlažu temeljne značajke hrvatskog parlamentarnog sustava ali ne kroz tehničku stranu nego kroz prikaz važnosti parlamenta u hrvatskom narodu tijekom povijesti te na koji način se nakon uspostave demokraciji odvijali izbori za parlament.

Ključne riječi: parlament, parlamentarni sustav, Hrvatska, izbori

## The Croatian Parliamentary System

### Abstract:

The Croatian parliamentary system, for a country that is only 32 years old, has developed a specific parliamentary system since the beginning of the first free elections that started in 1990, the so-called pre-constitutional elections. In its relatively short history of modern parliamentarism, Croatia had both a semi-presidential system and a parliamentary system. Although it has already matured as a modern European state, there are still some controversies in Croatian parliamentarism, the most prominent of which are the problems of electoral units and what should be the role of the president. The paper therefore explains the fundamental features of the Croatian parliamentary system, but not through the technical side, but through the presentation of the importance of the parliament in the Croatian people throughout history and how the parliamentary elections were conducted after the establishment of democracy.

Key Words: parliament, parliamentary system, Croatia, elections

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Ana Kukas pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ime i prezime: Ana Kukas

Datum: 02.04.2024.

## 1. UVOD

Hrvatski parlamentarni sustav temelji se na višestranačju, a Sabor je zakonodavno tijelo. Putem neposrednih izbora u Sabor se tajnim glasovanjem bira 151 zastupnik na mandat od četiri godine. Predsjednik Vlade je obično lider stranke ili koalicije koja osvoji najviše mjesta u Saboru. U hrvatskom parlamentarnom sustavu, Sabor ima ključnu ulogu u donošenju zakona, proračuna i drugih važnih odluka za državu. Zastupnici imaju ovlasti postavljati pitanja Vladi, raspravljati i odlučivati o prijedlozima zakona te iznositi stajališta o aktualnim temama. Vlada je izvršna vlast koja se sastoji od premijera, potpredsjednika i ministara. Predsjednik Vlade uvijek predlaže članove vlade, najčešće iz stranke ili stranaka koje čine parlamentarnu većinu. Vlada je odgovorna Saboru, a može biti smijenjena ukoliko izgubi povjerenje većine zastupnika.

Iako je zamišljeno da putem parlamentarnog sustava Sabor ima ključnu ulogu u političkim odlukama, postavlja se pitanje je li uistinu i u praksi tako?! Konkretno govori se o tome da je Vlada ona koja daje tempo, dok s druge strane Sabor provodi odluke. U drugom poglavlju definira se pojam parlamentarizam te prikazuju vodeće pravne teorije te distinkcija između parlamentarizma i polupredsjedničkog sustava jer je Hrvatska u jednom razdoblju gajila francuski oblik polupredsjedničkog sustava.

Treće poglavlje nudi uvid u rad Hrvatskog sabora u vremenu samostalnosti te će biti vidljivo da je iako mlada država, Hrvatska primijenila dva ustavna oblika odnosno polupredsjednički sustav te parlamentarni sustav. Četvrto nudi osvrt s politološkog ali i pravnog aspekta u hrvatski parlamentarni sustav i s kojima se parlamentarni sustav susreće. Shodno tome peto poglavlje nudi uvid u prijedloge promjena s kojima se autorica ovog teksta slaže.



## 2. TEORIJSKI UVOD U PARLAMENTARIZAM

Parlamentarni sustavi imaju specifične institucionalne značajke iako postoje različitosti pojedinih inačica parlamentarnih vlada u odnosu na klasični idealni tip britanskog parlamentarnog sustava. Međutim, od institucionalnih značajka parlamentarizma odnosno parlamentarnih sustava najčešće se navode (Podolnjak, 2022., a, str. 225):

- „dvostruka izvršna vlast odnosno odvojenost funkcije državnog poglavara i šefa države tj. predsjednika,
- državni poglavar imenuje šefa vlade koji onda određuje ministre u svojoj vladi,
- parlament kao predstavničko zakonodavno tijelo ima formalne ili neformalne ovlasti prihvaćanja vlade,
- vlada je kolektivno tijelo,
- članovi vlade su ujedno i članovi parlamenta,
- vlada je politički odgovorna parlamentu pa shodno tome postoje mehanizmi ostvarivanja parlamentarne kontrole nad vladom npr. u obliku zastupničkih pitanja, interpelacija, istražnih povjerenstava, a postoji i mogućnost izglasavanja nepovjerenja vladi,
- vlada je dužna odstupiti u slučaju izglasavanja nepovjerenja, odnosno traže od državnog poglavara raspuštanje parlamenta kako bi onda birači razriješili sukob izvršne tj. vlade i zakonodavne vlasti tj. parlamenta.“

Podolnjak tumači kako postoje različite varijacije u različitim značajkama u parlamentarnim sustavima dok prethodno navedene definicije prikazuju srž parlamentarne vlade (Podolnjak, 2022, a, str. 226). Podolnjak dalje navodi definiciju nizozemsko-američkog politologa Arenda Liipharta koji parlamentarnu vladu definira kao oblik ustavne demokracije u kojem izvršna vlast proizlazi i odgovorna je zakonodavnoj. Upravo to da vlast proizlazi i da je odgovorna su dvije najvažnije karakteristike koje odvajaju parlamentarnu od predsjedničke vlade (Podolnjak, 2022, a, str. 226).

Kasnije, unutar komparativne analize ukupno 36 demokratskih sustava Podolnjak predstavlja Lijphartovu definiciju parlamentarnog sustava. Ova je definicija utemeljena ukupno na tri osnovne značajke koje uključuju prije svega odgovornost vlade prema samom parlamentu, činjenicu kako šef vlade nije neposredno izabran od strane birača kao što je u predsjedničkom sustavu, nego od strane parlamenta kao i kolektivni karakter vlade unutar parlamentarnog sustava za razliku od singularne egzekutive unutar predsjedničkog sustava (Podolnjak, 2022, a, str. 226).

Smerdel ističe četiri temeljna ustavnopravna elementa parlamentarnog sustava (Smerdel, 2020., str. 198):

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

Smerdel tumači kako se na području Republike Hrvatske vrlo često govori o „čistom parlamentarnom sustavu“ pa upravo iz navedenog razloga nužno je istaknuti kako ovaj „čisti“ model postoji isključivo u radovima teoretičara. Jednako tako Smerdel navodi kako još od vremena antičkog Rima mješovita se vlada smatrala daleko trajnijom i samim time uspješnijom od pokušaja uspostave „čistog modela“. Tumači se kako suverenitet samog parlamenta stoga predstavlja određen mit, jednako kao i revolucionarni model koji se odnosi na skupštinski sustav. Smerdel navodi da usporedba čisto pravnih odredbi na temelju ustavnog prava može voditi prema pogrešnim zaključcima stoga je potreban prije svega interdisciplinarni pristup koji je usmjeren na uvidu u cjelinu pravnog, ali jednako tako i političkog procesa (Smerdel, 2020., str. 198).

Smerdel tumači kako kod svake od temeljnih pravnih značajki parlamentarizma, gledano praktički, postoje različite inačice. Smerdel tumači kako je američki politolog D. V. Verney pokušao ispravno istaknuti pojedine sustave, ne zanemarujući druge, pa se stoga upravo njegova klasifikacija i danas koristi u području ispravne prosudbe postavljenih zahtjeva za „čistim“ sustavima vlasti (Smerdel, 2020., str. 198).

Kombiniranom primjenom pravnog i ujedno politološkog pristupa Smerdel navodi Verneyovu klasifikaciju (Smerdel, 2020., str. 198-199):

- „dvozlava egzekutiva, koju čine državni poglavar i vlada,
- državni poglavar imenuje predsjednika vlade (premijera),
- premijer imenuje ministre, obično iz reda zastupnika (premda je to ponegdje zabranjeno),
- ministri djeluju kolektivno kao vlada,
- vlada je politički odgovorna pred parlamentom,
- premijer može savjetovati državnom poglavaru da raspusti parlament,
- parlament kao cjelina nadređen je vladi (i pojedinim svojim domovima),
- vlada je indirektno odgovorna biračima,
- parlament je sjedište političkog procesa.“

Smerdel naglašava kako čisti parlamentarni sustav postoji isključivo na papiru i kako su inačice bezbrojne u pojedinim državama, no ipak dvije dominiraju suvremenim parlamentarizmom, a radi se o racionaliziranom parlamentarizmu i polupredsjedničkom sustavu. Kada je riječ o racionaliziranom parlamentarizmu Smerdel navodi kako po uzoru na njemački Ustav iz 1949. godine, kako bi došlo do izbjegavanja nestabilnosti, kancelar može biti smijenjen istovremenim izborom novog kancelara što je ujedno usvojeno i na području Velike Britanije zahvaljujući Zakonu o cjelovitom mandatu Parlamenta iz 2011. godine. Što se tiče polupredsjedničkog sustava Smerdel tumači kako po uzoru na francuski Ustav iz 1958. godine predsjednik Republike imenuje i jednako tako može smijeniti Vladu i to bez ograničenja i bez uvjeta raspustiti sam Parlament (Smerdel, 2020., str. 199).

Smerdel ističe i definiciju polupredsjedničkog sustava gdje je riječ o sustavu oblika parlamentarizma institucionalno uspostavljene dominacije vlasti. Temeljna obilježja polupredsjedničkog sustava stoga su (Smerdel, 2020., str. 203).

- „neposredno izabrani predsjednik Republike,
- Vladu imenuje i opoziva predsjednik Republike,
- Vlada proizlazi iz parlamentarne većine, tako da je odgovorna i parlamentu,

- na prijedlog Vlade, u slučaju kada parlament ili dom izglasa nepovjerenje, ili na vlastitu inicijativu, državni poglavar može raspustiti parlament, odnosno dom,
- državni poglavar politički je neodgovoran,
- institut supotpisa ministara na akte predsjednika Republike samo je iznimka.“

Smerdel navodi kako ideju državnog poglavara kao demokratskog arbitra između zakonodavne i s druge strane izvršne vlasti koji raspolaže samostalnim ustavnim ovlastima je početkom 19. stoljeća razvio Benjamin Constant. Smerdel naglašava kako je njegova ideja bila ustavno ugrađena u orelanski, weimarski i degolistički parlamentarizam i razvijena je do suvremenog modela polupredsjedničkog sustava. Temeljna svrha položaja državnog poglavara bila je da parlamentarni sustav bude što je moguće učinkovitiji s obzirom jer bi šef države trebao djelovati zapravo kao čuvar ustava, načela diobe vlasti i predstavničkog sustava čime se izbjegava iracionalnost na koje političke stranke navode različiti interesni sukobi, uzajamna politička trgovina kao i kompromisi (Smerdel, 2020., str. 203)

Razlika samo u političkoj odgovornosti vlade koja je istodobno odgovorna i parlamentu i predsjedniku republike. Kostadinov tumači kako niz odluka traži dogovor predsjednika Republike i predsjednika vlade, neovisno je li riječ o inicijativi „državnog poglavara (pregovaranje i zaključivanje međunarodnih ugovora, vraćanje zakona Parlamentu na ponovno odlučivanje) ili na inicijativu predsjednika vlade (donošenje uredbi na temelju ustavne ovlasti i uredbi na temelju zakonske ovlasti, imenovanje civilnih i vojnih državnih dužnosnika“ (Kostadinov, 2004, str. 188)

Kostadinov tumači kako je državnom poglavaru za pregovaranje i za zaključivanje međunarodnih ugovora, postavljanje i opoziv veleposlanika i posebnih izaslanika pri stranim državama, imenovanje civilnih i vojnih državnih dužnosnika i vrhovno zapovjedništvo oružanim snagama i predsjedavanje vijećima narodne obrane potreban supotpis predsjednika vlade. Na temelju navedenog moguće je zaključiti kako je potreban konsenzus koji je prema pravilu iznuđen (Kostadinov, 2004., str. 188).

Obzirom da izborni sustavi bitno mogu utjecati na to kako se koncept parlamentarizma očituje u stvarnosti, teoretičare i praktičare politike zanimalo je što očekivati od određenog odabranog izbornog modela, kako uopće odabrati neki izborni obrazac, kojim se vrijednostima i interesima voditi, da li očekivani učinci odgovaraju društvu, pojedinačnim i skupnim iskustvima, navikama, interesima itd. (Kasapović, 1993, str. 25). Ishodištem suvremenih rasprava o političkom utjecaju izbornih sustava smatra se studija Mauricea Duvergera iz 1950. godine o utjecaju izbornih sustava na politički život, *L'influence des systemes electoraux sur la vie politique*. Tako, Duverger polazi od hipoteze da je utjecaj izbornih sustava na politički život činjenica i utječe na politički život neke zemlje posredstvom političkih stranaka. Stoga po Duvergeru izborni sustav odlučno oblikuje stranački život, a samim time određuje i političkom sustavu (Kasapović, 1993., str. 25).

Iz navedenih razloga kasnije u radu jedan podnaslov će se posvetiti kraćem prikazu hrvatskog izbornog sustava.

### **3. SABOR REPUBLIKE HRVATSKE**

Bali i Podolnjak tumače da još u sklopu jugoslavenske federacije, prvi hrvatski slobodni izbori su održani 1990. godine, a nakon navedenih izbora došlo je do uspostavljanja dvostranačkog sustava gdje je jedna stranka, Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), ostvarila apsolutnu većinu u parlamentu (Bali i Podolnjak, 2009., str. 41/42). Bali i Podolnjak tumače da izborima 2000. dolazi do prestanka monopolizma HDZ-a te većinu osvaja koalicija šest stranaka čime dolazi do razvoja umjerenog pluralističkog stranačkog sustava iako izbori 2003. i 2007. rezultiraju tendencijom prema dvostranačju (Bali i Podolnjak, 2009., str. 42).

Petković naglašava kako su izbori 2011. bili okarakterizirani ustavnim sporazumom iz 2010. godine i jednako tako odgovarajućim promjenama izbornog zakona. To bi značilo kako državljani koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske, u jedanaestoj izvornoj jedinici su po pravi pita birali tri zastupnika jer je sustava tako zvane nefiksne kvote, promijenjen na izborima 2000., 2003. i 2007. zamijenjen s tri fiksna mandata (Petković, 2011., str. 26). Petković također ističe kako ukidanjem dvostrukog prava glasa, koje je zajamčeno zakonskim promjenama iz 2010., pripadnici nacionalnih manjina glasovali su kao i na prethodnim izborima pri čemu su se mogli opredijeliti za neku od većinskih ili manjinskih lista u posebnoj izbornoj jedinici prema načelu „ili-ili“ (Petković, 2011., str. 26).

Hernjak navodi kako je parlamentarnim izborima 2015. i 2016. konkretno u pitanje dovedena i bipolarna struktura stranačkog natjecanja. Konkretno u navedenom slučaju došlo je do parlamentarizacije sviju novih izazivačkih stranki, Mosta nezavisnih lista i Živog zida, koje su privukle birače koji nisu bili jasno vrijednosno opredijeljeni (Henjak, 2018., str. 384). Raos navodi kako su izbori 2020. bili specifičniji zbog održavanja za vrijeme pandemije Covid-19, no jednako tako unijeli su i novu višestranačku dinamiku u politiku i to u obliku parlamentizacije zelene (Možemo!), antikapitalističke ljevice (Radnička fronta) te centrističkih liberalnih opcija okupljenih u strankama Pametno, Stranka s imenom i prezimenom i Fokus (Raos, 2020.. str 10).

Bali i Podolnjak tumače kako je moguće uočiti još jednu od posebnosti hrvatskih izbora, tj. parlamentarnog sustava. Konkretno radi se o vrlo čestim izmjenama izbornih zakona, a ujedno na taj način i izbornih sustava. u tom kontekstu tumači se kako je zapravo teško pronaći državu koja je u vrlo kratkom vremenskom periodu promijenila nekoliko različitih izbornih sustava s obzirom da se u prvih deset godina postojanja demokratske države vidljiva izmjena gotovo svih glavnih modela izbornih sustava, a radi se o sustavu apsolutne većine, kombiniranom većinsko-razmjernom sustavu i razmjernom sustavu (Bali i Podolnjak, 2009., str. 42).

Isti autori dalje ističu da izborni zakon iz 1990. godine propisao je za sva tri saborska doma izborni sustav apsolutne većine, da bi na izborima 1992. i 1995. godine bio primijenjen kombinirano većinsko-razmjerni sustav. Tek izborima 2000.godine prvi puta se primjenjuje izborni sustav u deset izbornih jedinica, a po istom principu su održani izbori 2003. i 2007. godine (Bali i Podolnjak, 2009., str. 42).

### **3.1. Prekonstitutivni izbori 1990.godine**

Bali i Podolnjak ističu da prvi slobodni izbori su održani 1990.godine, dok je Hrvatska još uvijek bila u sklopu Jugoslavije pa se stoga smatraju prekonstitutivnim izborima, čime je omogućen prijelaz iz totalitarnog u demokratski politički poredak, samim time i prijelaz iz jugoslavenske federacije u hrvatsku nacionalnu državu. Shodno tome se prvi izbori održani nakon sloma nazivaju konstitutivnim izborima (Bali i Podolnjak, 2009., str. 43).

Bali i Podolnjak naglašavaju kako većinski izborni sustav u dva izborna kruga je propisan na temelju Zakona o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, a usvojen je 15. veljače 1990. godine. Prema navedenom svaki birač je imao pravo na jedan glas za svako od saborskih vijeća (Bali i Podolnjak, 2009., str. 43). Isti autori navode kako većinsko pravilo odlučivanja s dva izborna kruga karakteriziralo je pobjedu u prvom izbornom krugu isključivo onog kandidata koji je dobio apsolutnu većinu birača u izbornoj jedinici, ali da nije manja od jedne trećine ukupno upisanih birača u toj izbornoj jedinici. Time je određeno da se mora ući u drugi krug i to svi kandidati koji su ostvarili najmanje 7% osvojenih glasova u prvom krugu. Za pobjedu u eventualnom drugom krugu bila je potreban samo relativna većina glasova (Bali i Podolnjak, 2009., str. 44).

Bali i Podolnjak naglašavaju kako je izbore 1990. godine okarakteriziralo je sučeljavanje dva politička bloka: desnog bloka koji je predvodila Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) te lijevog bloka predvođenim Savezom komunista Hrvatske-Strankodemokratskih promjena (SKH-SDP). Na izborima su se istaknule i Koalicija narodnog sporazuma (KNS) te Srpska demokratska stranka (SDS) ali sami izbori su proizveli praktički dvostranački sustav. HDZ je osvojio 68,8% mandata u Društveno-političkom vijeću Sabora, a sa SKH-SDP-om osvojili su 93,8% mandata što je svakako dovelo do bipolarizacije političke scene (Bali i Podolnjak, 2009., str. 45).

Bali i Podolnjak naglašavaju temeljni cilj izbora, a to je sastavljanje stabilne jednostranačke vlade, što se u Republici Hrvatskoj ipak nije dogodio. Nakon izbora HDZ je dobio saborsku većinu i sastavio je jednostranačku Vladu na koju je izniman utjecaj imao predsjednik Republike Franjo Tuđman. Upravo je sam predsjednik bira mandatare Vlade i ujedno ministre u ključnim resorima što je u konačnici dovelo do toga da je sama Vlada postala izrazito nestabilna i ujedno s vrlo čestim resornim promjenama (Bali i Podolnjak, 2009., str. 45). Bali i Podolnjak navode kako su razlozi za navedeno bili različiti, od političkog programa HDZ-a usmjerenog prema rušenju komunističkog režima, do manjka upravljačke strukture u samom HDZ-u gdje je dodatan utjecaj imao i početak oružanog sukoba i činjenica da je bila potrebna organizacija i vođenje obrambenog rata (Bali i Podolnjak, 2009., str. 45).

### **3.2. Izbori 1992. i 1995. godine**

Bali i Podolnjak tumače kako su prvi parlamentarni izbori u Hrvatskoj kao suverenoj i samostalnoj državi nakon raspada Jugoslavije bili održani u kolovozu 1992. godine, zajedno i s predsjedničkim izborima. Navedeni izbori bili su održani za Zastupnički dom. Proglašenjem Ustava godine 1990. došlo je ujedno do uspostavljanja dvodomnog parlamenta i to sa Zastupničkim i Županijskim domom čime su izbori za Županijski dom bili odgođeni sve do veljače 1993. godine uslijed zakonskog utvrđivanja županija kao Ustavom određenih izbornih jedinica (Bali i Podolnjak, 2009., str. 46).



Pravna osnova izbora za Zastupnički dom 1992. godine bio je Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske donesen 9. travnja 1992. godine. Novim izbornim zakonom uspostavljen je konkretno kombinirani izvorni model s ukupno 65 jednomandatnih izbornih jedinica s načelom relativne većine u jednom krugu i s 60 listovnih mandata na razini cjelokupne države (Bali i Podolnjak, 2009.:46). Smerdel tumači kako je izbor zastupnika u Hrvatski sabor od 1992. godine pa sve do 2001. godine bio zakonski prilagođen prema dvodomnoj strukturi, a ovo je posebno vrijedilo za izvor zastupnika Zastupničkog doma, odnosno posebno za izbor zastupnika Županijskog doma. Naglašava se kako za izbor zastupnika u Županijski dom i to u periodu dok je ustavno bio drugi dom Hrvatskog sabora, na izborima koji su održani 1993. i 1997. bio je primijenjen specifičan razmjerni sustav i to na način da je svaka županija i Grad Zagreb, bila po jedna izborna jedinica unutar koje je došlo do biranja tri zastupnika, dok je s druge strane predsjednik Republike imenovao dodatno pet zastupnika iz reda zaslužnih građana (Smerdel, 2020., str. 384-385). Isti autor navodi kako je Županijski dom ukinut putem ustavnih promjena iz 2001. godine pa sve od tada zastupnici se biraju u jednodomni Hrvatski sabor (Smerdel, 2020., str. 385).

Smerdel navodi kako Zakonom o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske iz 1992. godine došlo je do uvođenja mješovitog većinsko razmjernog sustava kao što je već prethodno navedeno. To bi značilo kako na izborima za Zastupnički dom 1992. polovica (60 zastupnika) su izabrani po jedan u svakoj izornoj jedinici prema relativnoj većini birača koji su glasovali. Druga polovica (60 zastupnika) izabrana je na temelju izbornih lista i to razmjernim sustavom uz primjenu d'Hondtove metode izračuna rezultata prilikom čega je cjelokupna država bila jedna izborna jedinica (Smerdel, 2020., str. 385). Isti autor ističe kako je prema Zakonu o izmjenama i dopunama iz 1995. godine zadržan i dotadašnji mješoviti većinsko-razmjerni sustav, no u korist razmjernog sustava izmijenjen je odnos između njegove dvije sastavnice većinskog i razmjernog sustava. upravo tako se na izborima za Zastupnički dom čak 75% članova, tj. 80 zastupnika biralo d'Hondtovom metodom izračuna na razini cjelokupne države kao izborne jedinice, dok se 25% biralo relativnom većinom pojedinačnim izborom, odnosno jedan u pojedinoj manjoj izornoj jedinici. Ukupno je 12 mjesta bilo rezervirano za predstavnike hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske, a 3 mjesta za zastupnike nacionalnih manjina (Smerdel, 2020., str. 385).

Bali i Podolnjak tumače da su provedeni izbori 1992. godine doveli do uspostavljanja stranačkog sustava sa predominantnom strankom jer je HDZ sa 44,7% osvojenih glasova osigurao dvotrećinsku većinu mandata u Zastupničkom domu (Bali i Podolnjak, 2009, str. 48).

Bali i Podolnjak ističu kako je pravni temelj izbora 1995. bio upravo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske koji je prema hitnom postupku donesen 20. rujna 1995. godine. Ovaj novi zakon je zadržao kombinirani većinsko-razmjerni izborni sustav, no ipak je došlo do promjene koja se odnosila na broj mandata koji su se raspodjeljivali u razmjernom i većinskom segmentu izbora (Bali i Podolnjak, 2009., str. 48). Prednost kao takva je konkretno dana razmjernom načelu pa je ujedno i sam broj parlamentarnih mjesta bio veći jer 80 zastupnika se biralo putem razmjernog sustava dok 28 sustavom relativne većine kada je riječ o jednomandatnim okruzima. Ranije je bilo 50% zastupnika relativnom većinom i 50% razmjernim sustavom u odnosu na novo određene 75% razmjernim sustavom, odnosno 25% sustavom relativne većine. Još jedna novina je bilo uvođenje izborne jedinice za dijasporu odnosno za birače koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske, pa su tako birali 12 zastupnika na temelju posebnih lista razmjernim pravilom odlučivanja (Bali i Podolnjak, 2009., str. 48).

Isti autori ističu kako je u razmjernom dijelu izbora došlo do promjene izbornog praga koji se podignuo s 3% na 5%, a ako se radi o listi dviju političkih stranaka prag je bio 8%. a za liste s tri ili više stranaka 11%. HDZ je time htio spriječiti male stranke da koaliraju odnosno da postignu što bolje izborne rezultate. Zbog takvih restrikcija, male stranke su odlučile samostalno djelovati na izborima, međutim njihov neuspjeh je doveo do profitiranja HDZ-a jer su pali glasovi povoljno utjecali na zajednički djelitelj kojim se dijeli ukupan broj glasova državne liste (Bali i Podolnjak, 2009., str. 48).

Bali i Podolnjak ujedno tumače kako da iako je bila vrlo visoka prohibitivna klauzula za koalicije konkretno šest najjačih opozicijskih stranaka, HSLS, Hrvatska seljačka stranka (HSS), Hrvatska narodna stranka (HNS), SDP, Hrvatski nezavisni demokrati (HND) i IDS, u većinskom segmentu su istakli zajedničku listu u većini izbornih jedinica. Bali i Podolnjak naglašavaju kako su u razmjernom segmentu koaliciju ostvarili HSS, HNS, Hrvatsko kršćanska demokratska unija (HKDU) i Slavonsko-baranjska hrvatska stranka (Bali i Podolnjak, 2009., str. 49).

Bali i Podolnjak naglašavaju kako je ipak na dobar način određen trenutak i izvorna reforma je omogućila nadmoćnu pobjedu HDZ-a jer je sam osvojio čak 45,2% glasova. Što se tiče opozicijskih stranaka, iste su osvojile 38,8% glasova (Bali i Podolnjak, 2009., str. 49). Isti autori navode kako je to značilo kako je HDZ za novi saziv parlamenta ukupno imao 42 listovna, odnosno 21 izravan mandat i uz sve 12 mandata dijaspore. Ovdje je istaknuto kako su samo tri stranke osvojile dovoljno mandata kako bi ih se moglo svrstati u srednje jake stranke. Primjerice, HSLŠ je ukupno dobio 12 mandata dok su SDP i HSS svaki dobili po 10 mandata. Izbori iz 1995. godine na taj način su prikazali kako se HDZ-ov monopol mogao isključivo osporiti velikom koalicijom te da je upravo HDZ stoga imao najviše koristi od većinskog segmenta kombiniranog izbornog sustava uz glasove dijaspore (Bali i Podolnjak, 2009., str. 49).

### **3.3. Izbori 2000., 2003. i 2007. godine**

U nastavku će se usmjeriti na prikaz izbora prema godinama. Najprije će se usmjeriti na izbornu godinu 1995. Bali i Podolnjak tumače kako je u sklopu proporcionalnog dijela izbornog sustava došlo do promjene izbornog praga, podizanja s 3% na 5%, dok je za koalicije dviju stranaka prag iznosio 8%, a za one s tri ili više stranaka 11%. Ova mjera je HDZ-u omogućila spriječiti male stranke od koaliranja, što bi im moglo donijeti bolje rezultate. Male stranke su stoga odlučile samostalno sudjelovati na izborima, no njihov neuspjeh je na kraju koristio HDZ-u, jer su njihovi glasovi pozitivno utjecali na zajednički djelitelj glasova. Unatoč visokom izbornom pragu za koalicije, šest najjačih opozicijskih stranaka odlučilo se na zajedničku listu u većini izbornih jedinica. Međutim, izborna reforma i određeni trenutak su na kraju omogućili HDZ-u nadmoćnu pobjedu, osvojivši 45.2% glasova, dok su sve opozicijske stranke zajedno osvojile 38.8% (Bali i Podolnjak, 2009., str. 50).

Bali i Podolnjak uočavaju kako su tri provedena izbora 2000., 2003. i 2007. godine doprinijela stabilnosti i trajnosti izbornog sustava. Ono što je proizašlo iz tih izbora jest da su HDZ i SDP 2000. godine imali zajedno 89 mandata (oko 61%), 2003. godine 100 mandata odnosno oko 70% te 122 mandata, više od 84% 2007. godine što je dovelo do svojevrsnog dvostranačja u podjeli parlamentarnih mandata što je suprotno logici razmjernog izbornog sustava (Bali i Podolnjak, 2009., str. 52).

Isti autori ističu kako u izborima 2000. godini, HDZ-u su se suprotstavile dvije oporbene koalicije prema formuli „dva plus četiri”. Jednu koaliciji su činili SDP i HSLS, a drugu HSS, Liberalna stranka (LS), HNS i IDS. Međutim, te dvije koalicije, iako su nastupale odvojeno, sklopile su dogovor o postizbornoj koaliciji u slučaju pobjede na izborima. Rezultati ovih četvrtih parlamentarnih izbora doveli su do političkih promjena i omogućili demonopolizaciju političkog života. Ono što je bilo novina jest formiranje koalijske vlade, a temelj za sastavljanje Vlade bili su predizborni koalijski dogovori. Nakon izbora sastavio se Koalijski ugovor kojim su bili utvrđeni međusobni odnosi koalijskih partnera je prema izbornim rezultatima SDP-u pripalo 50%, HSLS-u 25% mandata HSS-u, HNS-u, LS-u i IDS-u zajedno 25% ministarskih resora (Bali i Podolnjak, 2009., str. 53).

Bali i Podolnjak tumače kako su izbori iz 2003. godine doveli zapravo do povratka HDZ-a na vlas, no ipak s manjinskom vladom s obzirom da su koalirali s Demokratskim centrom (DC) sa samo jednim osvojenim mandatom. Ujedno se ova Vlada može smatrati i jednostranačkom iz razloga što je DC imao samo jedno ministarstvo dok je i sama stranka potekla od HDZ-a te je predstavljala njegovu liberalniju varijantu. Postupkom izlaska DC-a iz same Vlade došlo je do nastavka HDZ-ove Vlade jer je upravo apsolutnu parlamentarnu većinu HDZ konkretno ostvario zahvaljujući pružanju podrške troje zastupnika Hrvatske stranke umirovljenika (HSU), dvoje zastupnika HSLS-a, jednog zastupnika Hrvatskog demokratskog saveza Slavonije i Baranje (HDSSB) te osam zastupnika nacionalnih manjina (Bali i Podolnjak, 2009., str. 3).

Isti autori naglašavaju kako su se izbori 2007. godine konkretno sveli na natjecanje koje se odvijalo između HDZ-a i SDP-a jer je trend jačanja navedenih stranaka bio zapravo nastavljen. HDZ je u navedenoj godini s mandatima iz dijaspore ukupno osvojio 66 mandata dok je SDP osvojio 56 mandata, koalicija HSS/HSLŠ/Primorski goranski savez - PGS 8 mandata, HNS 7 mandata, IDS i HDSSB po 3 mandata, a HSU i Hrvatska stranka prava (HSP) po jedan mandat (Bali i Podolnjak, 2009., str. 53).

Bali i Podolnjak tumače da iako je i nakon izbora 2003. godine bila koalicijska vlada, koalicijsku vladu iz 2007. može se smatrati pravom koalicijskom vladom četiriju parlamentarnih stranaka – HDZ-a, HSS-a, HSLŠ-a i Samostalne demokratske srpske stranke jer su osvojili većinu od 77 mandata. U Saboru su mogli računati i na potporu pet zastupnika nacionalnih manjina te jednog zastupnika HSU-a (Bali i Podolnjak, 2009., str. 53).

Bali i Podolnjak smatraju da ono što je indikativno jest da je „stranka koja je dobila više od 45% parlamentarnih mandata ima velikih problema pri sastavljanju vlade koja će uživati stabilnu parlamentarnu većinu, a s druge strane postoji problem nekoliko manjih stranaka s vrlo velikim političkim i finansijskim zahtjevima kao i činjenicom da bilo koja vlada ovisi o potpori većine zastupnika nacionalnih manjina odnosno došlo je do svojevrsne politizacije izbora zastupnika nacionalnih manjina“ (Bali i Podolnjak, 2009., str. 53/54).

### **3.4. Izbori 2011., 2015., 2016. i 2020. godine**

Petković navodi da je za izbore 2011. godine bilo karakteristično to što se u skladu s novim ustavnim sporazumom iz 2010. godine i odgovarajućim promjenama izbornog zakona, u jedanaestoj izornoj jedinici odnosno izornoj jedinici dijaspore prvi put biralo 3 zastupnika jer je sustav neefikasne kvote koji se primjenjivao 2000., 2003. i 2007. godine, zamijenjen s 3 fiksna mandata (Petković, 2011., str. 26).

Petković piše da je izbore dobila Kukuriku koalicija odnosno koalicija SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSU-u, koji su osvojili 80 mandata i time ostvarili parlamentarnu većinu za sastavljanje vlade, bez potrebe za postizbornim koaliranjem (Petković, 2011, str. 26).

Petković navodi da zbog kriminalnih i korupcijskih afera te lošeg upravljanja državom, očekivala implozija HDZ-a to se nije dogodilo. Iako, gubitnici izbora, imaju dovoljno čvrstu izbornu bazu klijentelističke ili simboličke naravi, a u preživljavanju su im pomogli koalicijski partneri DC u jednoj izornoj jedinici te Kerumova Hrvatska građanska stranka u dvije dalmatinske izborne jedinice (Petković, 2011., str. 26). To je bitno napomenuti jer je prvi puta u povijesti Hrvatskog sabora mandat dobio eksponent lokalnog populizma odnosno izravno izabrani splitski gradonačelnik i njegova sestra koja je bila predsjednica splitske Gradsku skupštine. Petković tumači kako su izbori 2011. pokazali uspjeh regionalnih stranaka. Petković navodi da uz IDS kao dio koalicije, uspjeh je ostvarila i HDSSB što je pokazivalo određen trend snaženja regionalnih političkih opcija kao jednih od logičnih aktera za ostvarenje povlačenja sredstava iz nacionalnog proračuna iza vela identitetske retorike, po modelu distributivnih politika (Petković, 2011, str. 27).

Petković tumači kako su izbori 2011. doveli i do velikog broja marginalnih lista koje su osvojile mali broj glasova, ispod 1%. Takve su liste obuhvaćale brojne paradoksalne buntovnike protiv parlamentarne demokracije te su dovele zbog D'Hondtove metode, do palih glasova (Petković, 2011., str. 27).

Henjak navodi kako se izbori 2015. i 2016. nisu previše niti razlikovali u tehničkom smislu od primjerice ostalih. Nakon što je 16. lipnja 2016. Hrvatski sabor izglasao nepovjerenje (opoziv) Tihomiru Oreškoviću, koji je obnašao dužnost predsjednika vlade samo 146 dana, Domoljubna koalicija predvođena HDZ-om nije u zakonskom roku od 30 dana mogla uspješno formirati parlamentarnu većinu pa je predsjednik HDZ-a, Tomislav Karamarko, dao ostavku na mjesto predsjednika stranke. Iz navedenog razloga 16. srpnja 2016. godine predsjednica RH Kolinda Grabar Kitarović je objavila raspisivanje parlamentarnih izbora (Henjak, 2018., str. 388). Isti autor navodi kako su se na izborima 2015. i 2016. pojavili i novi politički akteri, Most i Živi zid, koji su nastupali s porukama koje se nisu mogle svrstati u dotadašnji obrazac političkih djelovanja (Henjak, 2018, str. 388).

Henjak tumači kako su poruke Mosta i Živog zida sadržavale kritiku koja se odnosila na etabrirane političke stranke i prevladavajuće modele politike (Henjak, 2018., str. 388). Lalović tumači da je Most imao ozbiljniju ulogu pa je njihova pojava označena kao svojevrsna nada u mogućnost izlaza iz besperspektivnosti i apatije (Lalović, 2016).

Henjak smatra da su izbori 2015. i 2016. godine označili su prve znakove promjene hrvatskog stranačkog sustava, udaljavanjem od tradicionalnog bipolarizma utemeljenog na identitetskim i vrijednosnim podjelama. Ubrzo nakon tih izbora, zemlja je ušla u novo razdoblje razvoja stranačkog sustava u kojem će stranačko natjecanje biti strukturirano oko dvije glavne dimenzije: identitetska i ideološka pitanja ljevice i desnice te opozicija između novih i starih stranaka oko modela upravljanja državom (Henjak, 2018., str. 399). Raos ističe kako je izbore za konkretno deseti saziv Hrvatskog sabora, odnosno izbori 2020. godine, obilježila niska izlaznost koja je bila manja od 50%. Ovu stavku moguće je prokomentirati činjenicom postavljanja izbora u ljetni termin kao ujedno i strahom dijela birača od izlaska na birališta uvjetovanim pandemijom koronavirusa (Raos, 2020., str. 9). Isti autor tumači kako tijekom kompanije su dominirale teme koje su bile usko vezane uz područje kriznog upravljanja, javnog zdravstva kao i ekonomskih posljedica provođenja karantene. Ujedno se u kompanijama dotaknulo i bioetičkih pitanja kao što je pitanje zakonske regulacije prekida trudnoće (Raos, 2020., str. 9). Raos ujedno tumači kako je posebno bilo zanimljivo to što su se neki poduzetnici, a poglavito mlađe i srednje generacije okupljene u udruzi „Glas poduzetnika“ usredotočile na pitanja liberalizacije poslovanja, poreznog sustava i radnog zakonodavstva. Na ovaj način potaknute su rasprave u suprotstavljenim interesima zaposlenika u javnom, odnosno s druge strane u privatnom sektoru. Ujedno su se u kampanjama pojavile i teme jačanja mehanizma referendumskog odlučivanja i odnosa između suverenizma i europeizma (Raos, 2020., str. 9).

#### 4. OSVRT NA HRVATSKI PARLAMENTARNI SUSTAV

Ono što se može iščitati iz ranijih poglavlja u kojima se daje uvid u hrvatske parlamentarne izbore jest da su u Hrvatskoj primijenjena dva ustavna oblika organizacije vlasti. Smerdel navodi kako od 1990. godine do 2000. godine na snazi je bio polupredsjednički sustav, a ustavnim promjenama iz 2000. godine bila je inačica parlamentarnog sustava u kojoj nakon ustavnih promjena iz 2001. godine više nije bilo dva doma odnosno ukinut je bikameralizam (Smerdel, 2009., str. 97-98). Smerdel tvrdi da su ustavne institucije prošle kroz nekoliko faza koje označava na sljedeći način (Smerdel, 2009., str. 97-98):

- imperijalno odnosno ratno predsjedništvo u razdoblju 1990. do 1995. godine,
- izborna monarhija u razdoblju od 1995. do 1999. godine te
- kohabitacija u dvije varijante gdje je prva kohabitacija Mesić-Račan u razdoblju 2000. do 2003. godine te Mesić-Sanader u razdoblju od 2003. do 2008. godine.

Potrebno je spomenuti da Smerdel u svom radu iz 2015. „Hibridni parlamentarizam nakon tri predsjednička mandata“ definira da su tri tipa predsjedništva oblikovala u dotadašnjoj hrvatskoj praksi. Prvi originalan model je bio predsjedništvo Franje Tuđmana, koje je nazvano „imperijalnim“ prema praksi iz 90-ih godina 20. stoljeća. Taj model je bio karakteriziran koncentracijom vlasti u rukama predsjednika Republike Hrvatske, koji je imao nadzor nad političkom strankom, predsjedničkim uredom i snagama sigurnosti (Smerdel, 2015., str. 1).

Smerdel navodi kako je 2000. godine primijenjen novi ustavni model s ciljem sprečavanja koncentracije vlasti u rukama predsjednika. Taj hibridni model Smerdel naziva „tranzicijskim“ i predstavljao je novost koja je donijela određene izazove. Predsjednik Stipe Mesić prihvatio je taj model koji je počivao na suradnji, ali je istovremeno odlučno koristio svoje ustavne ovlasti kao šef države i vrhovni zapovjednik oružanih snaga. Primjerice, odlučno je umirovio nekoliko istaknutih generala Hrvatske vojske 2000. godine i odbio sudjelovati u pohodu na Irak 2003. godine (Smerdel, 2015., str. 1).



Smerdel ujedno tumači kako predsjednik Mesić nije bio izabran zbog pripadnosti određenoj stranci, što ga je omogućilo da se distancira od svoje bivše stranke. Iako su njegovi odnosi s premijerima Račanom i Sanaderom bili loši u određenim razdobljima, uspio je uspostaviti suradnju tijekom vremena. Međutim, tijekom njegovog drugog mandata, sukobi su se ponovno pojavili, posebno oko nadzora nad službama sigurnosti. Unatoč tome, novi sustav je djelomično zaživio uz međusobne kočnice (Smerdel, 2015., str. 2).

Smerdel navodi da se na početku svog mandata Ivo Josipović suočio s Vladom koja nije bila sklona suradnji te je bio uključen u brojne ustavne sporove s premijerkom J. Kosor. Kada je vlast preuzela koalicija lijevog centra, situacija je postala složenija jer premijer Milanović nije prihvatio sustav provjera i ravnoteža vlasti (Smerdel, 2015., str. 2). Jednako tako Smerdel tumači da kako bi izbjegao konflikte, predsjednik Josipović je usvojio strategiju samoograničavanja svojih ovlasti. Pokušao je djelovati kao nepristrani šef države koji surađuje sa svakom Vladom, ali je izbjegavao oštre mjere prema dužnosnicima, čak i kad su prekoračili njegove ovlasti (Smerdel, 2015., str. 2-3). Smerdel navodi kako su se kritike pojavile kad su procurile informacije da pokušava spriječiti Vladu da ograniči njegove ovlasti prilikom donošenja zakonodavstva o oružanim snagama. Predsjednik Josipović se pokušao udaljiti od svoje prijašnje stranke prema kraju svog mandata, ali je ipak prihvatio financiranje izborne kampanje od strane te stranke (Smerdel, 2015., str. 2-3).

Kostadinov tumači da je nakon predsjedničkih izbora 2020. godine Hrvatska ujedno dobila konfliktnu kohabitaciju i to između predsjednika Republike Zorana Milanovića i predsjednika Vlade Andreja Plenkovića (Kostadinov, 2021., str. 132). Kostadinov tvrdi kako je današnja politička zbilja zapravo obilježena vrlo žestokom „utakmicom“ suprotstavljenih ekipa. Ova posebnost hrvatskog iskustva kohabitacije pokazuje kako je sam sukob visokog intenziteta i kako se ne vodi isključivo na političkom području, nego se ujedno nastoje izmijeniti i ustavne ovlasti sudionika pri čemu se govori o ustavnim „pravilima ratovanja“ (Kostadinov, 2021., str. 132).

## 4.1. Hrvatska i polupredsjednički sustav

Smerdel tumači da tijekom prvih deset godina nezavisnosti Hrvatske, vladajuća elita nije pokazala razumijevanje, predviđanje niti volju da promijeni trendove personalizacije i koncentracije vlasti, čak ni u vlastitom dugoročnom interesu. Središte vlasti postalo je ratno, imperijalno predsjedništvo, koje je ignoriralo ustavne odredbe i koncentriralo moć u rukama predsjednika Republike, njegovog Ureda i savjetodavnih tijela, posebice Vijeća obrane i nacionalne sigurnosti (Smerdel, 2010., str. 14). Kostadinov tumači kako je konkretno polazna točka proučavanja ustavne demokracije upravo donošenje Ustava 22. prosinca 1990. Autori hrvatskog Ustava određuju značajke polupredsjedničkog sustava i to prema konceptu M. Duvergera koji navodi kako ustavni sustav francuske Pete Republike nije jedinstven, nego konkretno pripada skupini država u kojima se državni poglavar bira na neposredan način i ima znatne ovlasti dok je vlada s druge strane odgovorna parlamentu (Kostadinov, 2016., str. 63).

Ratna situacija i okupacija dijela državnog teritorija opravdavali su privremenu centralizaciju i personalizaciju vlasti. Smerdel navodi argument Friedricha Hayeka, koji je tvrdio da u ekstremnim situacijama, poput ratnih opasnosti, moć mora biti koncentrirana kako bi se brzo i učinkovito djelovalo (Smerdel, 2010., str. 12-13). Međutim, takva centralizacija vlasti donijela je stabilnost, ali i strah koji je podržavao ovakav sustav. Smerdel koristi još jednog filozofa Bertranda Russella koji je primijetio da rat stvara nasilnu psihologiju u kojoj ljudi teže vođi zbog straha, što dovodi do podrške autoritarnim figurama. Rat je, prema Russellu, glavni promotor despotizma i sprječava uspostavu odgovorne vlasti (Smerdel, 2010., str. 12-13).

Smerdel navodi kako dioba vlasti i ustavni principi su gotovo nestali iz javnih rasprava, a poziv na tzv. jedinstvenu državnu politiku dominirao je javnim diskursom. Centralizacija vlasti proširila se ne samo na središnju vlast već i na lokalnu samoupravu, državna poduzeća i druge nevladine fondove. Takav razvoj nije bio u skladu s Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine i značio je iznevjeravanje temeljnih ustavnih načela, uključujući diobu vlasti i tržišno gospodarstvo. Tijekom deset godina, ustavni sustav je sustavno potiskivan i zamjenjivan sustavom personalizirane vlasti (Smerdel, 2010., str. 13).

Kostadinov tvrdi kao sam mit nema funkciju reći istinu, nego djelovati na stvarnost pa samim time konkretno i mit koji se odnosi na polupredsjednički sustav u Hrvatskoj na „hrvatski“ ili „francuski“ način je taj koji bi trebao potaknuti demokratsku političku elitu s dozvolom konstruktivne kritike postojećeg poretka dok bi biračima trebao pružati mobilizirajuću alternativu (Kostadinov, 2016., str. 74).

## **4.2. Uvođenje parlamentarnog sustava**

Smerdel navodi kako u povijesti ustavnosti Republike Hrvatske primijenjena su dva različita ustavna oblika organizacije vlasti. Prvo je bio polupredsjednički sustav koji je bio na snazi od 1990. do 2000. godine, a zatim je uslijedila promjena prema jednoj inačici parlamentarnog sustava. Ove promjene u organizaciji vlasti izvedene su ustavnim promjenama 2000. godine, koje su bitno nadopunjene promjenama iz 2001. godine koje su ukinule bikameralizam odnosno Županijski dom (Smerdel, 2010., str. 15). Sokol ističe kako politička zbilja, stupanj koncentracije ovlasti i političke moći unutar izvršne vlasti je u ovisnosti prije svega o stranačkom sustavu. Sokol tumači da ako unutar parlamenta jedna stranka raspolaže većinom ili ukoliko između izbornih razdoblja u parlamentu postoji čvrsta koalicija pa vlada ne može pasti u parlamentu kao što se stvarno u njemu i ne bita, već se bira i pada na izborima, nužno mora doći do poremećaja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti i to u korist izvršne. Sokol tumači kako je navedena situacija gotovo pravilo u suvremenim demokracijama (Sokol, 1992., str. 15).

Smerdel navodi kako je cilj ustavotvoraca iz 2000. godine bio osmisliti ustavne odredbe koje će dosljedno razraditi načelo diobe vlasti u svim aspektima i područjima uređivanja ustrojstva vlasti i lokalne samouprave. Da bi se naglasilo značenje diobe vlasti, predložena je dopuna članka 4. Ustava Republike Hrvatske novom stavkom 2., koja naglašava da načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom (Smerdel, 2010., str. 15). Osim toga, naglašeno je da dioba vlasti obuhvaća i vertikalnu dimenziju, odnosno odnose između središnje vlasti i lokalne samouprave, sukladno ustavno zajamčenom pravu na lokalnu samoupravu (Smerdel, 2010., str. 16).

Smerdel tumači kako su u cilju jačanja demokratskih institucija, predložene ustavne promjene koje bi uvele novi sustav ustrojstva vlasti, zamjenjujući polupredsjednički sustav „čistim“ parlamentarnim sustavom. Predviđeno je jačanje uloge parlamenta, ograničavanje ovlasti predsjednika Republike te povećanje odgovornosti Vlade pred parlamentom. Također, predloženo je jačanje pozicije Sabora, uključujući proširenje njegovih ovlasti na području obrane i ukidanje Županijskog doma (Smerdel, 2010., str. 16-17).

Smerdel navodi kako je osnovna ideja da svako od tri najviša državna tijela djeluje unutar svog ustavnog djelokruga, ali je za donošenje ključnih odluka potrebna međusobna suradnja, dogovaranje ili suglasnost. Ova promjena sustava trebala bi osigurati ravnotežu između nositelja najvažnijih državnih funkcija i jačanje demokratskih procesa u zemlji (Smerdel, 2010., str. 21-22).

Smerdel navodi kako je Ustavna formula Radne skupine doživjela brojne izmjene tijekom rasprave o ustavnim rješenjima u političkim forumima, no osnovne smjernice sustava provjere i ravnoteže ostale su nepromijenjene (Smerdel, 2010., str. 22).

Isti autor navodi da kada je riječ o strukturi, dva su ključna ustavna uvjeta za uspostavu parlamentarne vlade zadovoljena: odgovornost vlade pred parlamentom i mogućnost raspuštanja parlamenta. Pri formiranju ili potencijalnoj smjeni Vlade u Saboru, osmišljena su posebna rješenja kako bi se osigurala stabilnost parlamenta tijekom dužeg vremenskog razdoblja, posebice u kriznim situacijama. Pravo raspuštanja parlamenta posebno je regulirano na način koji zahtijeva visoku suglasnost u tumačenju ustavnih normi, što postaje ključno u kriznim situacijama (Smerdel, 2010., str. 22).

Smerdel navodi kako Predsjednika Republike direktno biraju građani, ali njegove ovlasti su ograničene institucijom supotpisa prilikom donošenja većine odluka. Ipak, u kriznim situacijama, predsjednik ima izražene ovlasti. On predstavlja državu, brine za njezinu stabilnost i sigurnost te odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti. U suradnji s Vladom, predsjednik Republike sudjeluje u oblikovanju vanjske politike, dok Vlada vodi unutarnju i vanjsku politiku. Predsjednik je vrhovni zapovjednik oružanih snaga, imenuje vojne zapovjednike i može objaviti rat ili zaključiti mir uz odobrenje Sabora (Smerdel, 2010., str. 22).

Smerdel tumači kako u izvanrednim situacijama, ovlasti predsjednika Republike posebno su regulirane, uključujući sudjelovanje Vlade i, gdje je moguće, Hrvatskog sabora u donošenju odluka. U redovnim situacijama, predsjednik zadržava pravo inicijative prema Vladi, ali ne dominira procesom odlučivanja. Smerdel navodi da upravljanje sigurnosnim službama zajednički obavljaju predsjednik i Vlada prema Ustavu i zakonu (Smerdel, 2010., str. 23). Savjetodavna tijela, imenovana od strane predsjednika, pomažu mu u obavljanju dužnosti, ali njihova imenovanja su u skladu s načelom diobe vlasti. Predsjednik je odgovoran za bilo kakvo kršenje Ustava u obavljanju svojih dužnosti (Smerdel, 2010., str. 23).

### **4.3. Kohabitacija u hrvatskom političkom prostoru**

Smerdel navodi kako je Stjepan Mesić 25. siječnja 2000. godine izabran za predsjednika Republike Hrvatske, te je isti započeo djelovati za hrvatski politički sustav povijesno nov i nepoznat sustav sudjelovanja različitih aktera u obavljanju dužnosti nositelja izvršnih funkcija (Smerdel, 2010., str. 34). Smerdel navodi kako se Mesić obvezao konkretno obvezao kako neće koristiti sve svoje ustavne ovlasti i to do onog trena dok sam Ustav ne bude izmijenjen u sukladnosti prema njegovim izvornim obećanjima, odnosno prema zahtjevima za smanjenjem ovlasti predsjednika i uvođenjem konkretnog parlamentarnog sustava (Smerdel, 2010., str. 34).

Smerdel tumači kako se Mesić konkretno obvezao da neće koristiti ustavne ovlasti sve do izmjene Ustava. Usvajanjem ustavnih promjena započeo je i formalno djelovati specifično oblik ustavno regulirane kohabitacije koja se konkretno odnosila na suradnju te na dijeljenje ovlasti između predsjednika i premijera. Ovaj novi sustav ipak se susreo s izazovima i nepovjerenjem među političkim akterima (Smerdel, 2010., str. 34)

Smerdel tumači kako su problemi u kohabitaciji uključivali sporo prihvaćanje zahtjeva zbog složenog ustavnog sustava diobe vlasti i suodlučivanja, kao i centraliziranost političkih stranaka u vladajućoj koaliciji. Nedostatak institucionalizacije i suradnje otežavao je usklađeno djelovanje vladinih institucija (Smerdel, 2010., str. 34). Isti autor navodi kako otpor političkih stranaka prema unutarnoj demokraciji i transparentnosti također je doprinio problemima u vladi i primjeni načela dobre vladavine. Mesić i premijer Račan pokušali su poboljšati suradnju, ali nisu uspjeli prevladati duboku osobnu netrpeljivost i razlike u političkim stavovima. Unatoč tome, Mesić je koristio svoje ovlasti kako bi postavio standarde ponašanja predsjednika Republike. Njegove odlučne akcije, kao što je umirovljenje ratnih generala koji su se umiješali u politiku, pokazale su važnost njegove uloge kao vrhovnog zapovjednika Oružanih snaga (Smerdel, 2010., str. 34-35).

Smerdel navodi kako je ključna svrha ovakvog sustava bila osigurati uzajamne provjere i ravnoteže među institucijama vlasti, sprječavajući koncentraciju vlasti u jednim rukama. Ipak, nepovjerenje, nedostatak institucionalizacije i suradnje te političke nesuglasice predstavljali su izazove u funkcioniranju kohabitacije (Smerdel, 2010., str. 35).

Isti autor tumači da su nakon promjene vlasti i formiranja Vlade krajem 2003. godine, predsjednik Vlade Ivo Sanader i predsjednik Republike Stjepan Mesić aktivno surađivali na izgradnji uzajamnih odnosa. Redovito su održavali konzultacije i neformalne susrete, usklađivali stajališta i postizali političke kompromise. Vijeće za nacionalnu sigurnost odigralo je ključnu ulogu u rješavanju kriznih situacija (Smerdel, 2010., str. 36.).

Smerdel navodi kako su području vanjske politike također pronađena rješenja, uključujući zajedničko sudjelovanje na međunarodnim konferencijama i predsjedavanje Vijećem sigurnosti OUN u prosincu 2008. Iako su odnosi među njima bili koordinirani, nisu uvijek bili bez sukoba, što je normalno u demokraciji. Senzacionalistički mediji često su takve sukobe predstavljali kao "ratove institucija" ili "ustavne krize". Međutim, ovi su sukobi dio političkog procesa i važni su za održavanje ravnoteže u sustavu provjera i ravnoteža (Smerdel, 2010., str. 36).

Smerdel tumači kako su tadašnji politički akteri shvatili ustavna ograničenja i potrebu za kompromisima, a upravo su ponekad odgode u donošenju odluka nužne za postizanje ravnoteže, pa su konačno postignuti kompromisi u većini slučajeva (Smerdel, 2010., str. 37).

Smerdel također navodi kako je važno bilo postići dva konsenzusa: prvi o poštivanju ustavnih pravila i drugi o temeljnim nacionalnim interesima. Mesić i Sanader su doprinijeli uspostavljanju takvih konsenzusa (Smerdel, 2010., str. 37).

Smerdel tumači kako je sustav provjera i ravnoteža igrao ključnu ulogu u očuvanju demokratskog okvira u zemlji, a intervencije predsjednika Mesića u političkim pitanjima imale su značajan utjecaj na korekciju politike Vlade, iako nisu uvijek bile opravdane (Smerdel, 2010., str. 37). Kao što se može iščitati, druga kohabitacija između Mesića i Sanadera je bila konstruktivnija za razliku od kohabitacije Mesić-Račan koju je Smerdel opisao kao tešku kohabitaciju (2010., str. 37).

Kostadinov tumači kako nakon predsjedničkih izbora 2020. godine, Hrvatska ulazi u razdoblje konfliktne kohabitacije između predsjednika Republike Zorana Milanovića, premijera Andreja Plenkovića te parlamentarne većine koja se formira na osnovi suprotnih političkih programa (Kostadinov, 2021., str. 132). Kostadinov navodi da je politička stvarnost obilježena intenzivnim sukobima između suprotstavljenih političkih tabora, uz stalne napetosti i opuštanja. Na političkoj pozornici vidljivo je pravilo borbe za vlast, gdje i predsjednik Republike i premijer žele ojačati instituciju kojoj pripadaju, istovremeno ograničavajući moć institucija koje suprotstavljaj, a obje strane jasno postavljaju prepreke jedna drugoj (Kostadinov, 2021., str. 132).

Kostadinov navodi kako je razdoblje u kojem je Hrvatski sabor i tadašnja predsjednica Republike Kolinda Grabar-Kitarović uglavnom podržavala premijera Andreja Plenkovića došlo kraju. Iako su postojala neslaganja, otpor političkoj volji premijera bio je neuspješan. HDZ-ova većina zadržava kontrolu nad parlamentarnom i izvršnom vlasti, ali gubi predsjedničku poziciju. Neposredni demokratski legitimitet predsjedničke vlasti postaje barijera protiv koncentracije vlasti u rukama jedne osobe, odnosno premijera (Kostadinov, 2021., str. 132).

Milanović i Plenković su vrlo kratko konstruktivno surađivali. Naime, tijekom "lockdowna" i razdoblja potresa u Zagrebu postojalo je potpuno suglasje u vođenju države, pri čemu je Zoran Milanović bio manje izložen medijima. Tijekom tog razdoblja postignuto je suglasje i u vezi s imenovanjem ključnih osoba u Oružanim snagama i Sigurnosno-obavještajnoj agenciji (SOA). Kao predsjednik države, Milanović nije javno kritizirao ni zdravstveni ni gospodarski aspekt upravljanja krizom izazvanom koronavirusom (Direktno.hr, 2020.).

Prvi znakovi problema pojavili su se nakon uspješnog prevladavanja najkritičnijeg razdoblja krize. Milanović je počeo kritizirati rad Nacionalnog stožera civilne zaštite i pristup borbi protiv koronavirusa. No, pravi sukobi počeli su se pojavljivati u vezi s ideološkim pitanjima (Direktno.hr, 2020.).

Naime, krajem travnja došlo je do prvog značajnijeg sukoba tijekom obilježavanja žrtava Jasenovca. Za HOS-ovu ploču premještenu iz Jasenovca u blizinu Novske, Zoran Milanović iznio je stajalište da ju treba ukloniti zbog poveznica sa NDH režimom iz 1941. godine, čime je izazvao snažne reakcije u desnom političkom spektru. Premda premijer i ministri nisu snažno odgovorili na te izjave, premijer je naglasio da će politika kulture sjećanja i izgradnje tolerancije ostati prioritet te je pozvao sve da smanje podjele u društvu, implicitno se osvrćući na izjavu predsjednika Zorana Milanovića upućenu HOS-ovcima, iako ga nije izriječno spomenuo (Direktno.hr, 2020.). Sukobi su se nastavljali oko različitih stvari, javnost je naviješe “zabavljao” sukob s, sada bivšim, ministrom Banožićem oko zapovijedanja Oružanim snagama. Nažalost, konfliktna situacija kako ju opisala Kostadinov se nastavlja dalje što uvelike dovodi do nestabilnosti u donošenju određenih političkih odluka.

#### **4.4. Izborni inženjering: izborne jedinice za izbor zastupnika i predstojeći izbori za Sabor**

Podolnjak tumači da izborni inženjering predstavlja pravno sredstvo koje se koristi kako bi se favorizirao određeni politički subjekt ili subjekti, s ciljem povećanja izgleda za njihovu izbornu pobjedu. Ova praksa je rasprostranjena u suvremenim demokratskim državama kao legalno, iako ne i uvijek legitimno, sredstvo koje pravno dopušta utjecaj na ishod izbora (Podolnjak, 2013., str. 185).

Podolnjak tvrdi da u kontekstu Hrvatske, izborni inženjering se manifestirao tijekom devedesetih godina 20. stoljeća kroz česte promjene izbornog sustava, uvođenje posebne izborne jedinice za dijasporu 1995. godine, te prilagodbu izbornih jedinica za izbor zastupnika prema novom razmjernom sustavu 1999. godine (Podolnjak, 2013., str. 185).



Podolnjak tvrdi kako u suvremenom kontekstu, hrvatski izborni inženjering manifestira se kroz način izbora zastupnika dijaspore, izbor zastupnika srpske nacionalne manjine te nastojanja (koja nisu realizirana) da se granice izbornih jedinica preoblikuju neposredno prije parlamentarnih izbora (Podolnjak, 2013., str. 185).

Palić navodi kako je krajem 2010. godine Ustavni sud napravio Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama, kako bi upozorili Sabor kako postoje određene razlike u broju birača između izbornih jedinica koje odstupaju od +/- 5% raspona kao što je propisano u članku 39. stavku 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Palić, 2023.). Unatoč navedenom izvješću Ustavnog suda, Hrvatski sabor punih trinaest godina, tijekom kojih je održano četiri parlamentarnih izbora, nije reagirao.

U rujnu 2020. godine izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti, Goran Čular, ujedno i član Gongga, napisao je rad „Hoće li sljedeći parlamentarni izbori u Hrvatskoj biti neustavni?“. U svom radu, profesor Čular navodi Gonggov prijedlog prema kojem bi Hrvatsku trebalo podijeliti na šest izbornih jedinica koje bi pratile granice županija. Ono što je bitnije jest da bi uvažavao jednakost biračkog prava. Sukladno navedenom radu sustav izbornih jedinica koji je već sedmi izborni ciklus tijekom 20 godina nepromijenjen, proizvodi tri povezane posljedice: a) prikrivenu nejednakost biračkoga prava u kojoj svaki birački glas nema jednaku težinu; b) što izravno utječe na rezultate izbora i c) čini parlamentarne izbore u Hrvatskoj nezakonitim i neustavnim (Čular, 2020.).

Prema Gonggovom prijedlogu iz 2005. godine, zagovara se podjela Hrvatske na 6 izbornih jedinica kako bi se ostvarila stvarna jednakost biračkog prava i ispravile nelogičnosti postojeće geografske podjele. Ovakav prijedlog donosi nekoliko prednosti hrvatskom razmjernom modelu.

Prva izborna jedinica obuhvatila bi Međimursku, Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku i Koprivničko-križevačku županiju. Druga izborna jedinica obuhvatila bi Grad Zagreb. Treća izborna jedinica sastojala bi se od Vukovarsko-srijemske, Osječko-baranjske, Virovitičko-podravske, Požeško-slavonske i Brodsko-posavske županije. Četvrta izborna jedinica uključivala bi Zagrebačku, Bjelovarsko-bilogorsku, Sisačko-moslavačku i Karlovačku županiju. Petu izbornu jedinicu činile bi Primorsko-goranska, Istarska i Ličko-senjska županija. Šesta izborna jedinica obuhvatila bi Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku županiju (Gong, 2022.).

Prema predloženom planu, broj zastupnika po jedinicama kretao bi se od 17 u prvoj izbornoj jedinici do 29 u šestoj izbornoj jedinici, a takva podjela mandata listama omogućila bi razmjerniju dodjelu mandata u skladu s postotkom osvojenih glasova i gotovo eliminirala mogućnost da stranka koja pređe izborni prag ostane bez mandata (Gong, 2022.).

Gong je svoj prijedlog temeljio na popisu stanovništva iz 2021. godine, a cilj je poboljšati sustav hrvatskih izbora kako bi se bolje odražavala politička volja birača i osigurala ravnoteža u predstavljanju različitih regija i interesa u Hrvatskom saboru (Gong, 2022.). Ono što je potaknulo promjene izbornih jedinica je sjednica Ustavnog suda koja je držana 7. veljače 2023. godine gdje se pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora. Ustavni sud je na sjednici ukinuo postojeći zakon te odredio da je Hrvatski sabor dužan ispuniti obvezu iz članka 45. Ustava i osigurati provedbu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava do 1. listopada 2023 (Ustavni sud, 2023.). Trenutna hrvatska Vlada na čelu s Andrejom Plenkovićem, predstavila je izmjene Zakona o izbornim jedinicama te su naglasili da se radi o isključivo manjim modifikacijama postojeće karte izbornih jedinica. Također, naglašeno je da će samo 22% birača promijeniti izbornu jedinicu (Vlada. gov, 2023.).

Sukladno prijedlogu prva izborna jedinica predstavlja središnje četvrti grada Zagrebu, Veliku Goricu i još nekoliko općina, a najveća promjena je u Zagrebu gdje je umjesto na dosadašnje četiri podijeljen na tri izborne jedinice. Druga izborna jedinica obuhvaća Bjelovarsko-bilogorsku županiju, južni dio Koprivničko-križevačke županije Zagrebačku županiju i istočni dio grada Zagreba, dok je treća kao i ranije, sastavljena od Varaždinske, Međimurske i Krapinsko-zagorske županije te nekoliko općina u Zagrebačkoj županiji. U četvrtu izbornu jedinicu spadaju Osječko-baranjska, Virovitičko-podravska i sjeverni dijelovi Koprivničko-križevačke županije, a peta kao i do sada, obuhvaćaju Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska i Požeško-slavonska županija te istočni dijelovi Sisačko-moslavačke županije. Šesta izborna jedinica obuhvaća zapadni dio grad a Zagreba te dijelove Zagrebačke županije, a najveća sedma izborna jedinica obuhvaća Ličko-senjsku županiju, sjeverni dio Zadarske županije, dijelove Primorsko-goranske županije, Karlovačku županiju te zapadni i sjeverni dijelovi Sisačko-moslavačke županije. Bitno je napomenuti da su sedmoj izbornoj jedinici radi o dijelovima Hrvatske koji imaju najveći efekt depopulacije (Vlada.gov, 2023.).

Osmo izborna jedinica uključuje Istarsku županiju, grad Rijeku i određene gradove i općine u Primorsko-goranskoj županiji, dok u devetu spadaju sjeverozapadni dio Splitsko-dalmatinske županije, Šibensko-kninska županija te dijelovi Zadarske županije, koji uključuju i grad Zadar. Desetu izbornu jedinicu čine Dubrovačko-neretvanska županija i dijelovi Splitsko-dalmatinske županije (Vlada. gov, 2023.).

Prvo saborsko čitanje je upućeno prije ljetne stanke u zasjedanju te se cjelokupna oporba je kritizirala novi Zakon o izbornim jedinicama ustvrdivši da se pri izradi nisu poštovala preporuke Venecijanske komisije, Ustavnog suda i struke (Jutarnji.hr, 2023.). Drugo saborsko čitanje je bilo predviđeno nakon ljetne stanke u prva dva tjedna rujna.

Hrvatski sabor usvojio je u rujnu novi Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, zadržavajući postojeći izborni sustav, ali s određenim promjenama u raspodjeli izbornih jedinica. Ovaj zakon rezultirat će promjenom izborne jedinice za oko petinu birača odnosno 22 posto (N1, 2023.).

Novi zakon dobio je potporu 77 zastupnika, dok ih je 56 bilo protiv. Prema ovom modelu, budući saborski zastupnici, njih 151, bit će birani u 10 izbornih jedinica s po 14 zastupnika. Osim toga, osam zastupnika bit će birano iz redova nacionalnih manjina, dok će tri predstavnika hrvatske dijaspore biti izabrana u posebnim izbornim jedinicama (N1, 2023.). Novi zakon, prema tvrdnjama Vlade koja ga je predložila, održava jednakost težine biračkog glasa u svakoj jedinici i zadovoljava uvjete iz odluke Ustavnog suda. Ustavni sud je u veljači ove godine ukinuo prethodni Zakon o izbornim jedinicama, koji prestaje važiti 1. listopada ove godine (N1, 2023.). Deset novih izbornih jedinica definirano je tako da broj birača u svakoj jedinici varira unutar zakonskih okvira od +/- 5 posto, s maksimalnim odstupanjem od +/- 2,20 posto. Osnova za određivanje broja birača u svakoj jedinici bili su podaci iz registra birača.

Najveće promjene nastaju u Zagrebu, koji će se umjesto na četiri, dijeliti na tri izborne jedinice – prvu, drugu i šestu. Ova preraspodjela obuhvaća središnje četvrti Zagreba, Veliku Goricu i nekoliko susjednih općina. Slično, ostale izborne jedinice obuhvaćaju različite dijelove Hrvatske, što rezultira novim geografskim rasporedom u usklađivanju s brojem birača u svakoj jedinici (N1, 2023.).

Naravno, oporbene stranke su izrazile nezadovoljstvo novim zakonom, a nakon Vlade, i Sabor je odbacio prijedloge oporbe koji su predlagali promjene u organizaciji nekih izbornih jedinica, smanjenje broja zastupnika iz redova nacionalnih manjina te omogućavanje dopisnog i elektroničkog glasovanja dijaspore. Oporba je i izrazila nezadovoljstvo konačnim oblikom zakona, istaknuvši nedostatak transparentnosti u procesu donošenja (N1, 2023.).

Čak i prije nego što je novi Zakon stupio na snagu, oporba je najavila namjeru da će podnijeti zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona. Kritizirali su, između ostalog, činjenicu da je osnova za određivanje granica izbornih jedinica Registar birača, koji uključuje otprilike pola milijuna birača više nego što pokazuje posljednji popis stanovništva punoljetnih osoba (Gong, 2023.).

Gong je izrazio zabrinutost oko zahtjeva za ocjenu ustavnosti zakona jer sudac koji izvještava u postupku ocjene ustavnosti novog Zakona o izbornim jedinicama je Mario Jelušić. Ono što Gongu smeta jest što je navedeni sudac prethodno propustio dvaput osigurati jednakost biračkih prava u ranijim slučajevima pred Ustavnim sudom (Gong, 2023.)

Shodno tome, čak i prije novog Zakona, Podolnjak je isticao da postojeća pravna zaštita od izbornog inženjeringa u Republici Hrvatskoj nije dovoljna, s obzirom na mogućnost vladajuće koalicije da osigura apsolutnu većinu u Hrvatskom saboru potrebnu za donošenje izbornih zakona (Podolnjak, 2013., str. 185). Također, interpretacija Ustavnog suda u vezi s člankom 5. Ustava o Ustavnom zakonu izboru zastupnika u Hrvatski sabor ne sprječava izmjene pravila izborne utakmice u izbornoj godini (Podolnjak, 2013., str. 185). Podolnjak tumači kako se iz tog razloga preporučuje onemogućavanje izbornog inženjeringa putem konstitucionalizacije izbornog sustava, uključujući ugradnju temeljnih načela u ustavni tekst, čije je mijenjanje obično teže bez suglasnosti ključnih političkih opcija. Alternativno, razmatra se donošenje izbornog zakonodavstva dvotrećinskom većinom svih zastupnika kao drugog najboljeg rješenja (Podolnjak, 2013., str. 185)

## **5. USTAVNE DILEME NAKON PARLAMENTARNIH IZBORA 2015. I PRIJEDLOZI PROMJENA**

Podolnjak tumači kako konkretno konstruiranje Hrvatskog sabora zajedno s formiranjem vlade nakon parlamentarnih izbora godine 2015. je bilo iznimno neizvjesno. Temeljni razlog za navedeno leži u činjenici što nije bila uspostavljena parlamentarna većina u periodu nakon samih izbora pa sve do održavanja konstituirajuće sjednice Hrvatskog sabora. Ova situacija se razlikovala od prethodnih parlamentarnih izbora gdje je konkretno većina bila definirana na temelju izbornih rezultata kao i stranačkih pregovora koji su uslijedili nakon izbora. Isti autor navodi kako Ustavne odredbe koje reguliraju postupak formiranja vlade u Republici Hrvatskoj nisu jasno definirane i nalaze se u nekoliko odvojenih poglavlja, što je postalo očigledno upravo tijekom navedenog procesa formiranja vlade nakon parlamentarnih izbora u studenom 2015. godine (Podolnjak, 2018., str. 58).

Podolnjak tumači kako u Hrvatskoj proces formiranja vlade počinje provjerom mandata od strane predsjednika, koji određuje osobu odabranu na osnovu raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, a koja uživa povjerenje većine zastupnika što je vidljivo u članku 98. Ustava. Mandatar potom predstavlja svoj prijedlog sastava vlade i ima rok od 30 dana, od prihvaćanja mandata, za predstavljanje programa Vlade Hrvatskom saboru i traženje glasovanja o povjerenju. Vlada preuzima dužnost kada većina zastupnika izrazi povjerenje kao što govori članak 110. Ustava (Podolnjak, 2018., str. 70).

Podolnjak navodi da ukoliko mandatar ne uspije sastaviti Vladu u prvih 30 dana, Predsjednik Republike može mu produžiti mandat za najviše još 30 dana. Ako ni tada ne uspije sastaviti Vladu ili ako predložena Vlada ne dobije povjerenje Hrvatskog sabora, predsjednik Republike povjerava mandat drugoj osobi (članak 111.). U situaciji gdje Vlada nije sastavljena sukladno člancima 110. i 111. Ustava, predsjednik Republike imenuje privremenu nestranačku Vladu i istodobno raspisuje prijevremene izbore za Hrvatski sabor sukladno članku 114. Ustava (Podolnjak, 2018., str. 70).

Podolnjak tvrdi kako nakon izbora u studenom 2015., Hrvatski sabor nije bio konstituiran u prvom pokušaju, a tijekom studenog i prosinca postojala je neizvjesnost oko povjerenja većine zastupnika prema osobi kojoj bi tadašnja predsjednica Kolinda Grabar-Kitarović mogla povjeriti mandat. Ova situacija izazvala je različite tumačenja odredbi Ustava te otvorila brojna pitanja koja nisu bila jednoglasno prihvaćena među ustavnopravnim stručnjacima i političarima (Podolnjak, 2018., str. 70).

## **5.1. Temeljna prijeporna ustavnopravna pitanja**

Podolnjak izlaže ključna pitanja koja su bila predmet rasprava među ustavnopravnim stručnjacima i političarima na sljedeća pitanja (Podolnjak, 2018., str. 70-71). Prvo pitanje odnosi se na činjenicu tko konkretno saziva Hrvatski sabor na novu sjednicu ukoliko nije konstituirano na prvoj sjednici sazvanoj od strane predsjednika Republike, tj. ukoliko nije izabran predsjednik Sabora. Sljedeće pitanje odnosi se na činjenicu hoće li navedeno ponovno raditi sam predsjednik Republike Hrvatske ili pak predsjednik Sabora iz prethodnog saziva koji je predsjedavao prvom sjednicom. Podolnjak izlaže i pitanje koliko dugo uopće može trajati konstituiranje Sabora prije nego li što sam predsjednik Republike donese odluku o njegovom raspuštanju, odnosno ukoliko se Sabor konstituirao, ali većina zastupnika nije spremna na podržavanje mandatarata, može li predsjednik Republike raspustiti Sabor, a da prilikom navedenog nije dodijelio mandat za sastav vlade (Podolnjak, 2018., str. 71).

## **5.2. Konstituiranje Sabora (po uzoru na njemački Bundestag)**

U tom kontekstu, Podolnjak zagovara preciznije poslovničko reguliranje procesa konstituiranja Sabora i izbora predsjednika (Podolnjak, 2018., str. 75-76). Predložene regulacije mogu uključivati privremeno predsjedavanje najstarijim izabranim zastupnikom, koji bi imao ovlasti sazivanja nastavka sjednice u slučaju neizbora predsjednika Sabora.

Podolnjak tumači kako kao uzor za ovakvu regulaciju može poslužiti njemački Bundestag, gdje se predsjednik bira u više krugova glasovanja, osiguravajući konstituiranje Bundestaga izborom jednog od kandidata, čime se sprječava blokiranje izbora od strane zastupnika koji se suzdržavaju ili nevažećim glasovima (Podolnjak, 2018., str. 75-76).

### **5.3. Izostanak parlamentarne većine za dodjelu mandata za sastav vlade**

Podolnjak navodi kako nakon konstituiranja Sabora se postavlja ključno pitanje u ustavnopravnom kontekstu što učiniti ako Sabor dobije svoj oblik, no većina zastupnika nije spremna podržati određenog mandatara za sastav vlade (Podolnjak, 2018., str. 73). U takvom slučaju, postavlja se pitanje može li predsjednik Republike raspustiti Sabor prije dodjele mandata bilo kojem kandidatu i koliko bi trebao biti prihvatljiv rok za donošenje takve odluke (Podolnjak, 2018., str. 73).

Podolnjak navodi kako ovaj dio analize dio analize sugerira da bi bilo korisno preciznije urediti ova pitanja u Ustavu. Prijedlozi uključuju privremeno predsjedavanje najstarijim zastupnikom, koji bi, u slučaju neizbora predsjednika Sabora, mogao sazvati nastavak sjednice. Kao što je već i navedeno, model njemačkog Bundestaga, gdje se predsjednik bira u više krugova glasovanja, može poslužiti kao uzor. Ovaj prijedlog ima potencijal spriječiti blokiranje izbora i potaknuti brži dogovor političkih aktera (Podolnjak, 2018., str. 75). Podolnjaku navodi da primjeri iz Španjolske i Njemačke nakon parlamentarnih izbora ukazuju na važnost postavljanja jasnih rokova za dogovaranje, kako bi se spriječile neizvjesnosti i olakšao proces formiranja vlade (Podolnjak, 2018., str. 75).

### **5.4. Opozivanje ovlasti predsjednika Republike za imenovanje privremene nestranačke vlade**

Podolnjak smatra da bi trebalo razmotriti pitanje ukidanja ustavne ovlasti predsjednika Republike da imenuje privremenu nestranačku vladu, zadržavajući mu pritom ovlast da raspisuje parlamentarne izbore, što je uobičajeno u parlamentarnim sustavima (Podolnjak, 2018., str. 76).

Podolnjak tumači kako u takvom scenariju, trenutna vlada bi obavljala tehničke poslove do primopredaje vlasti novoizabranoj vladi. Druga opcija je da se političkim akterima propiše jasan ustavni rok unutar kojeg moraju postići dogovor prije nego što dođe do raspuštanja Sabora i raspisivanja prijevremenih izbora (Podolnjak, 2018., str. 76).

Zapravo, radi se o svojevrsnoj preporuci da se eliminira ovlast predsjednika Republike da imenuje privremenu nestranačku vladu, s obzirom da je ta ovlast svojevrsni ostatak polupredsjedničkog sustava (Podolnjak, 2018., str. 76). Umjesto toga, trenutna vlada bi, obavljajući tehničke poslove do predaje dužnosti novoj vladi, imala veći legitimitet nego privremena vlada koju imenuje predsjednik. U suvremenim parlamentarnim sustavima rijetko kada predsjednik Republike ima ovlasti imenovati privremenu nestranačku vladu u situaciji gdje nijedna predložena vlada ne može dobiti povjerenje parlamenta.

Podolnjak tvrdi da ukoliko ne bi bio postignut širi konsenzus potreban za promjenu Ustava, predlaže se uvođenje ustavnog roka unutar kojeg parlamentarni akteri imaju dovoljno vremena za postizanje dogovora o formiranju vlade. Time bi se izbjeglo inzistiranje predsjednika Republike na brzim konzultacijama kako bi što prije imenovao privremenu nestranačku vladu. Predloženi ustavni rok za pregovore o formiranju vlade ne bi trebao biti kraći od 60 dana (Podolnjak, 2018., str. 76).

## **5.5. Formiranje vlade bez uvjeta potpore apsolutne većine zastupnika**

Podolnjak navodi kako ključni problem u postupku formiranja vlade nakon parlamentarnih izbora 2015. proizlazi iz ustavnog zahtjeva da mandatar za sastav vlade mora uvjeriti predsjednika države, putem potpisa zastupnika ili na drugi način, da uživa povjerenje većine zastupnika (Podolnjak, 2018., str. 76-77). Osim toga, zahtijeva se da predložena vlada mora dobiti povjerenje većine svih zastupnika kako bi bila formirana. Isti autor navodi kako je temeljni uvjet za formiranje hrvatske vlade upravo apsolutna većina glasova u Hrvatskom saboru, kako kod dodjele mandata, tako i kod glasovanja o povjerenju vladi (Podolnjak, 2018., str. 77).



Podolnjak navodi kako predloženo rješenje zadržava sadašnju praksu davanja mandata od strane predsjednika države osobi koja uživa povjerenje većine zastupnika, ali u slučaju da takva osoba ne postoji ili ne dobije povjerenje većine zastupnika u glasovanju, sugerira se uvođenje dodatnih ustavnih odredbi (Podolnjak, 2018., str. 77) Te odredbe omogućile bi zastupnicima predlaganje kandidata za mandatara, uz mogućnost odabira od strane određenog broja zastupnika. Alternativno rješenje po Podolnjaku može uključivati glasovanje o kandidatu za predsjednika vlade, a potom imenovanje ostalih članova vlade na prijedlog predsjednika vlade od strane predsjednika države (Podolnjak, 2018., str. 77).

## 6. ZAKLJUČAK

Hrvatski parlamentarni sustav je politički sustav u kojem je vlast dijelom u rukama parlamenta, odnosno Sabora. Sabor je tako zakonodavno tijelo koje donosi zakone, a vlada odnosno izvršna vlast ovisi o potpori parlamenta. U takvom sustavu, predsjednik države ima ograničene ovlasti, dok izvršnu funkciju obavlja Vlada kao kolektivno tijelo.

Hrvatska je, iako mlada država, prolazila kroz promjene u političkom sustavu. Od donošenja novog Ustava koji je stupio na snagu 22. prosinca 1990. godine Hrvatska je prvo imala polupredsjednički sustav u kojem je predsjednik imao značajne ovlasti u izvršnoj vlasti, a potom je prešla na parlamentarni sustav s većom moći vlade. Ova promjena provedena je ustavnom reformom 2000. godine, a cilj je bio jačanje Sabora. Kako je Hrvatska radila prijelaz iz polupredsjedničkog u parlamentarni sustav, predsjednik je i dalje imao određene ovlasti u pogledu vanjske politike, imenovanja dužnosnika i donošenja zakona. S druge strane, premijer i vlada bili su odgovorni za svakodnevno upravljanje državom, provođenje zakona i gospodarske politike. Imajući to u vidu, dolazilo je do kohabitacije koja je znala dovesti do otežane provedbe određenih politika i reformi, te stvarala svojevrsnu političku nestabilnost za što je najbolji primjer kohabitacija između Z. Milanovića i A. Plenkovića, koju je Kostadinov opisala kao tešku kohabitaciju.

Međutim, ni parlamentarni sustav nije imun na probleme. Neke od glavnih poteškoća koje se mogu javiti u parlamentarnom sustavu u Hrvatskoj ili bilo kojoj drugoj zemlji uključuju: fragmentacije parlamenta, slaba odgovornosti vlade što je i slučaj bio sa Hrvatskom jer monopol HDZ-a u određenim razdobljima nije otvarao puno prostora oporbi. Problemi koji zahvaćaju hrvatski politički prostor jesu i glasanje dijaspore kao i podjela izbornih jedinica na koju je morao reagirati i Ustavni sud. Ono što posebno brine jest da li bi vladajuća elita išla u promjene da Ustavni sud nije reagirao. Ipak, to je i dobar pokazatelj da određene institucije u Hrvatskoj rade svoj posao u očuvanju procesa demokracije te da smo autoritarno vođenje države ostavili iza sebe u devedesetima. Govori se o čistom parlamentarizmu i smanjenju ovlasti predsjednika u budućnosti kako bi se izbjegli ovi problemi i osigurala veća politička stabilnost.

U čistom parlamentarizmu, premijer ili predsjednik vlade imao bi još veću ulogu u upravljanju državom, a predsjednik države bio bi ograničen na ceremonijalnu ulogu ili savjetničku funkciju. Time bi se olakšalo formiranje vlade i povećala odgovornost premijera prema parlamentu. Ono što je najbitnije u cijelom tom procesu jest da vladajući odnosno političari moraju uključiti akademsku zajednicu u to kako bi se moglo naći najbolje rješenje za sve aktere političkog života Hrvatske.

## LITERATURA

1. Bali, M., Podolnjak R. (2009). Utjecaj izbornog sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990-2007. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, Vol. 43 No. 87, 41-59. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj stranici portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/74432>
2. Čular, G. (2020). Hoće li sljedeći parlamentarni izori u Hrvatskoj biti neustavni? GONG. Posjećeno 20.7.2023. na mrežnoj stranicama Gonga: [https://gong.hr/media/uploads/izborne\\_jedinice\\_%C4%8Dular\\_gong.pdf](https://gong.hr/media/uploads/izborne_jedinice_%C4%8Dular_gong.pdf)
3. Henjak, A. (2018). Nose li parlamentarni izbori 2015. i 2016. godine promjenu političkih rascjepa u Hrvatskoj? *Društvena istraživanja: Časopis za opća društvena pitanja*, Vol. 27 No.3, 383-406. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj stranici portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/clanak/301772>
4. Kasapović, M. (1993). *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*. Zagreb: Alineja
5. Kostadinov, B. (2008). Ovlasti predsjednika Republike nakon promjene ustava Francuske od 23. srpnja 2008., *Hrvatska pravna revija*, Vol. 9, No. 7/8: 1-5
6. Kostadinov, B. (2021). Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović-Plenković). *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 71 No. 2, str. 131-156. Posjećeno 11.1.2023. na mrežnoj stranici portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/clanak/377174>
7. Lalović, D. (2016). Most je jedna od najboljih pojava u povijesti zemlje. telegram.hr. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj stranici Telegram.hr: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/legendarni-profesor-za-telegram-most-je-jedna-od-najboljih-pojava-u-povijesti-zemlje/>
8. Palić, M. (2023). Značaj odluke Ustavnog suda o ukidanju Zakona o izbornim jedinicama. Posjećeno 20.7.2023. na mrežnoj stranici portala IUS-INFO: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/znacaj-odluke-ustavnog-suda-o-ukidanju-zakona-o-izbornim-jedinicama-54237>
9. Petković, K. (2011.) Rezultati izbora za Hrvatski sabor od 4. prosinca 2011. Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, Vol. 2 No. 8, 26-32. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj stranici portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/103005>

10. Podolnjak, R. (2013). Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 63 No. 1, 2013. Posjećeno 5.12.2023. na mrežnoj stranici portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/103810>
11. Podolnjak, R. (2018). Formiranje vlade u Republici Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi – jedan prijedlog ustavne promjene. Pravni vjesnik :časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 34 No. 3-4, 2018. Posjećeno 5.12.2023. na mrežnoj strani portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/214227>
12. Podolnjak, R. (2022, b). Temeljne značajke polupredsjedničkog sustava. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u rijeci, Vol. 43 No.1, 103-127. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj strani portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/clanak/402768>
13. Podolnjak, R. (2022., a). Pozitivni i negativni parlamentarizam: komparativni pregled europskih parlamentarnih sustava. U Kostadinov, B. (ur.). *Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti* (str. 225-242). Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
14. Raos, V. (2020). Struktura rascjepa i parlamentarnih izbora u Hrvatskoj 2020. u doba pandemije. Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju, Vol. 17 No.1, 7-30. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj stranici portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/247036>
15. Smerdel, B. (2009.). Parlamentarni ustav i stabilnost hrvatskog ustava. *Revija za ustavno teoriju in filozofiju prava*. Posjećeno 11.1.2024. na mrežnoj stranici portala Revus: <https://journals.openedition.org/revus/1128?lang=sl#citedby>
16. Smerdel, B. (2010). Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 60 No.1*, 7-44. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj stranici portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/48826>
17. Smerdel, B. (2015). Hibridni parlamentarizam nakon tri predsjednička mandata. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj stranici portala Informator: <https://informator.hr/strucni-clanci/hibridni-parlamentarizam-nakon-tri-predsjednicka-mandata>
18. Smerdel, B. (2020). *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine

19. Sokol, S. (1992). Polupredsjednički sustav i parlamentarizam. *Politička misao: časopis za politologiju*, Vol. 29., No. 3, 4-17. Posjećeno 10.03.2024. na mrežnoj stranici portala Hrčak: <https://hrcak.srce.hr/clanak/165786>

Ostali izvori:

20. Gong (2020.). Gong o reformi izbornog i referendumskog zakonodavstva. Posjećeno 20.7.2023. na mrežnoj stranicama Gongu: [https://gong.hr/media/uploads/gong\\_izborni\\_i\\_referendumsko\\_zakonodavstvo.pdf](https://gong.hr/media/uploads/gong_izborni_i_referendumsko_zakonodavstvo.pdf)
21. Gong (2023.) Suci-izvijestitelji ipak nisu tajnoviti: Mediji otkrili da će o novim HDZ-ovim izbornim jedinicama odlučivati sudac koji je dva puta propustio ukinuti prethodni zakon. Posjećeno 5.12.2023. na mrežnoj stranici Gongu: <https://gong.hr/2023/10/26/suci-izvijestitelji-ipak-nisu-tajnoviti-mediji-otkrili-da-ce-o-novim-hdz-ovim-izbornim-jedinicama-odlucivati-sudac-koji-je-dva-puta-propustio-ukinuti-prethodni-zakon/>
22. Izglasane nove izborne jedinice: Pogledajte koja je vaša i s kime je dijelite. (2023, 28. rujna). N1. Posjećeno 5.12.2023. na mrežnoj stranici N1: <https://n1info.hr/vijesti/sabor-donio-novi-zakon-o-izbornim-jedinicama-ponovno-ce-odlucivati-ustavni-sud/>
23. Sabor.hr. (2023). Od narodnih zborovanja do građanskog Sabora 1848. godine. Posjećeno 13.7.2023. na mrežnoj stranici Hrvatskog sabora: <https://www.sabor.hr/hr/o-saboru/povijest-saborovanja#no-back>