

# USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ VLADE REPUBLIKE HRVATSKE

---

Šivak Šević, Mateja

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **EFFECTUS university / EFFECTUS veleučilište**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:281:188582>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-15**



image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

[Repository of EFFECTUS University of Applied Sciences - Final and graduate theses of EFFECTUS University of Applied Sciences](#)



image not found or type unknown

**EFFECTUS** veleučilište

**MATEJA ŠIVAK ŠEVIĆ**

**ZAVRŠNI RAD**

**USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ VLADE REPUBLIKE HRVATSKE**

**ZAGREB, 2023.**

**EFFECTUS veleučilište**

**PREDMET: UVOD U PRAVO I PRAVOSUDNI SUSTAV  
REPUBLIKE HRVATSKE**

**ZAVRŠNI RAD**

**KANDIDAT: MATEJA ŠIVAK ŠEVIĆ**

**TEMA ZAVRŠNOG RADA: USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ VLADE  
REPUBLIKE HRVATSKE**

**MENTOR: DR. SC. VEDRAN CERANIĆ**

**ZNANSTVENO PODRUČJE: DRUŠTVENE ZNANOSTI**

**TEMATSKO POLJE: PRAVO**

**ZAGREB, LIPANJ, 2023.**

## Sažetak

Ustrojstvo državne Vlasti u Republici Hrvatskoj utvrđeno je Ustavom Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske je izvršno tijelo koje upravlja državom i provodi zakone i politike koje donosi Hrvatski sabor. To uključuje donošenje propisa, upravljanje državnim financijama, upravljanje državnom imovinom, upravljanje vanjskim odnosima Hrvatske te vođenje državne administracije. Vlada je sastavljena od predsjednika Vlade (premijera) i ministara koji vode pojedinačna ministarstva. Predsjednik Vlade je odgovoran za vođenje Vlade i predstavljanje Vlade u javnosti i međunarodnoj zajednici. Vlada je središnje i pritom najvažnije tijelo koje obavlja izvršnu vlast. U radu će se prikazati odnos Vlade s drugim državnim tijelima, izbor zastupnika za Hrvatski sabor te problem izbornih jedinica. Ustrojstvo državne vlasti u Republici Hrvatskoj do 2000. godine bilo je u polupredsjedničkom sustavu, a nakon ustavnih promjena parlamentarni sustav koji je u upotrebi i dan danas.

Ključne riječi: Ustav, Vlada, ustrojstvo ...

## **Abstract**

The structure of the state government in the Republic of Croatia is determined by the Constitution of the Republic of Croatia.

The Government of the Republic of Croatia is an executive power that governs the country and implements the laws and policies adopted by the Croatian Parliament. This includes the adoption of regulations, the management of state finances, the management of state property, the management of Croatia's external relations, and the management of the state administration. The government is composed of the Prime Minister and ministers who manage individual ministries. The Prime Minister is responsible for leading the Government and representing the Government to the public and the international community. The government is the central and at the same time the most important body that exercises executive power. The paper will present the relationship of the Government with other state bodies, the election of representatives for the Croatian Parliament and the problem of constituencies. The structure of state power in the Republic of Croatia until 2000 was a semi-presidential system, and after the constitutional changes, a parliamentary system that is still in use today.

Keywords: Constitution, Government, organization ...

## SADRŽAJ

1.	<b>UVOD</b> .....	1
2.	<b>POVIJEST VLADE REPUBLIKE HRVATSKE</b> .....	2
3.	<b>USTAVNI POLOŽAJ I USTROJ VLADE REPUBLIKE HRVATSKE</b> .....	3
3.1.	Odnos Vlade Republike Hrvatske i predsjednika Republike Hrvatske.....	4
3.2.	Odnos Vlade i Hrvatskog sabora .....	6
3.3.	Položaj Vlade kao čelnika državne uprave .....	7
3.4.	Ovlasti Vlade prema državnoj upravi .....	8
3.5.	Tijela državne uprave.....	9
4.	<b>IZBOR VLADE I NAČIN FORMIRANJA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE</b> .....	12
4.1.	Izbor zastupnika u Hrvatski sabor.....	12
4.2.	Problem izbornih jedinica .....	13
4.3.	Sastav i formiranje Vlade Republike Hrvatske .....	20
4.4.	Ovlasti Vlade .....	22
4.5.	Sjednice Vlade .....	23
5.	<b>PREDSJEDNIČKI, POLUPREDSJEDNIČKI I PARLAMENTARNI SUSTAV</b> .....	24
5.1.	Predsjednički sustav .....	25
5.1.1.	Predsjednički sustav SAD-a.....	25
5.2.	Polupredsjednički sustav.....	26
5.2.1.	Polupredsjednički sustav u RH 1990. - 2000. ....	28
5.3.	Parlamentarni sustav .....	29
5.3.1.	Politička odgovornost ministara.....	31
5.3.2.	Suvremeni parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti.....	32
5.3.3.	Parlamentarni sustav u Republici Hrvatskoj .....	34
6.	<b>ZAKLJUČAK</b> .....	36
7.	<b>LITERATURA</b> .....	39

## CONTENT

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>2.</b>	<b>HISTORY OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CROATIA</b> .....	2
<b>3.</b>	<b>CONSTITUTIONAL POSITION AND ORGANIZATION OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CROATIA</b> .....	3
3.1.	Relationship between the President and the Government of the Republic of Croatia .....	4
3.2.	Relationship between the Government and the Croatian Parliament.....	6
3.3.	The position of the Government as the head of the state administration system .....	7
3.4.	Powers of the Government in relation of the state administration .....	8
3.5.	State administration bodies.....	9
<b>4.</b>	<b>ELECTION AND FORMATION OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CROATIA</b> .....	12
4.1.	Elections for members of the Croatian Parliament .....	12
4.2.	The problem of the electoral units .....	13
4.3.	Composition and formation of the Government of the Republic of Croatia .....	20
4.4.	Powers of the Government.....	22
4.5.	Government sessions.....	23
<b>5.</b>	<b>PRESIDENTIAL, SEMI-PRESIDENTIAL AND PARLIAMENTARY SYSTEM</b> .....	24
5.1.	Presidential system.....	25
5.1.1.	Presidential system of the USA .....	25
5.2.	Semi- presidential system .....	26
5.2.1.	Semi- presidential system in the Republic of Croatia 1990- 2000.....	28
5.3.	Parliamentary system .....	29
5.3.1.	Political responsibility of the ministers.....	31
5.3.2.	Modern parliamentarism with the dominate role of the executive power.....	32
5.3.3.	Parliamentary system in the Republic of Croatia.....	34
<b>6.</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	36
<b>7.</b>	<b>LITERATURE</b> .....	39

## 1. UVOD

U skladu s Ustavom, državna je vlast ustrojena na načelu trodiobe vlasti, a to znači da su glavni nositelji državnih funkcija podijeljeni na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Sve tri vlasti su neovisne i ravnopravne, pa ne bi trebalo dolaziti do međusobnog preklapanja nadležnosti.

Zakonodavnu vlast u Republici Hrvatskoj provodi Hrvatski sabor, dok sudbenu vlast obavljaju sudovi.

Izvršnu vlast u Republici Hrvatskoj obnašaju predsjednik Republike Hrvatske i Vlada Republike Hrvatske koji je obavljaju u skladu s Ustavom i zakonom. Glavna odgovornost Vlade je provođenje propisa i zakona donesenih od strane sabora. Vlada se sastaje tjedno kako bi raspravljala o pitanjima od nacionalne važnosti i donijela odluke.

Osim analize položaja Vlade Republike Hrvatske u odnosu na druga državna tijela, osvrnut ćemo se i na izborni sustav te višegodišnje probleme izbornih jedinica.

Iako izbore danas promatramo kao normalan dio političkog života, slobodni izbori razvili su se tek u 19. stoljeću, dok je opće pravo glasa u naprednijim europskim državama prihvaćeno tek u prvoj polovici 20. stoljeća. U Hrvatskoj su slobodni izbori uvedeni 1990. godine.

Za sustav organizacije vlasti, kao oblika kojim bi se regulirao odnos između izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, stručni timovi opredijelili su se za polupredsjednički sustav po uzoru na francuski Ustav, iako je postojala mogućnost izbora između predsjedničkog sustava, prema uzoru na Ustav SAD-a te parlamentarnog sustava, prema uzoru na britanski ili njemački sustav.

Ustavnim promjenama u studenom 2000. godine polupredsjednički sustav je zamijenjen parlamentarnim sustavom jer se nije ostvarila ravnoteža između ustroja triju državnih vlasti, koja su utemeljena na diobi vlasti.



Rad je sastavljen od 6 poglavlja.

U prvom poglavlju govorit će se o povijesti Vlade Republike Hrvatske. U drugom poglavlju obradit će se ustavni položaj Vlade Republike Hrvatske. U središnjem dijelu obradit će se izbor Vlade i način formiranja Vlade RH, a u završnom dijelu objasnit će se predsjednički, polupredsjednički i parlamentarni sustav.

Kao izvorima za obradu ove teme autorica je koristila stručnu literaturu iz područja uvoda u pravo i pravosudni sustav RH, službene internetske izvore te tiskana izdanja Ustava i završne radove iz istog područja.

## **2. POVIJEST VLADE REPUBLIKE HRVATSKE**

Načelo o diobi vlasti razvilo se u 17. i 18. stoljeću, u uvjetima postojanja apsolutne monarhije kada su sve tri vlasti bile objedinjene u osobi monarha. Teoriju o diobi vlasti prvi je u cijelosti oblikovao francuski predrevolucionarni francuski mislilac Montesquieu u svom djelu *O duhu zakona (De l'esprit des lois)*.<sup>1</sup> Po njegovu mišljenju ta podjela vlasti je nužna zbog slobode pojedinca, koja nestaje ako se vlast zlouporabi, „a vječno je iskustvo“, da je svaki čovjek koji je na vlasti sklon da je zlouporabi.

Za vrijeme Socijalističke Republike Hrvatske na čelu izvršne i upravne vlasti bilo je Izvršno vijeće Sabora. 25. srpnja 1990. godine donesen je Ustavni zakon na provođenje Amandmana LXIV. do LXXV. na Ustav (NN 31/1990) kojim Izvršno vijeće nastavlja s radom Vlade RH. Izvršno vijeće sabora čine predsjednik i šesnaest članova, od toga tri potpredsjednika koje bira sabor iz reda članova izvršnog vijeća. Za razliku od toga Vladu RH čine predsjednik Vlade, tri potpredsjednika i ministri.<sup>2</sup> 5. listopada donesen je Zakon o Vladi. ( NN 41/ 1990).

---

<sup>1</sup> Smerdel, B., Sokol, S., Ustavno pravo, Zagreb, 2006, str. 329., 330.

<sup>2</sup> Hedbeli Z., Institucije državne uprave Republike Hrvatske od osamostaljenja do članstva u Europskoj uniji, I. dio od 1990. -2004. godine, str. 105.i 106.

[https://documenta.hr/wp-content/uploads/2020/09/institucije\\_drzavne\\_uprave.pdf](https://documenta.hr/wp-content/uploads/2020/09/institucije_drzavne_uprave.pdf)

Nakon proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske 1991. godine, prva Vlada je osnovana 30. svibnja 1990. godine. Od tada su se na čelu Vlade smjenjivali razni predsjednici Vlade, a trenutačno brojimo 15 saziva Vlade.

Tijekom ratnih godina, Vlada se suočavala s brojnim izazovima, uključujući gospodarsku krizu, financijske poteškoće i izbjegličku krizu. Ipak, uspjela je održati funkcionalnosti, provesti niz reformi koje su dovele do stabilizacije ekonomije i modernizacije društva.

Od ulaska u Europsku uniju 2013. godine, Vlada se intenzivno bavila prilagodbom zakonodavstva i politika prema europskim standardima te je nastavila raditi na modernizaciji države i unaprjeđenju gospodarstva.

Danas Vlada Republike Hrvatske djeluje kao glavni organ izvršne vlasti, odgovoran za provođenje politika i zakona koje donosi Hrvatski sabor, te vodi državnu administraciju u mnogim područjima, uključujući zdravstvo, obrazovanje, financije, vanjske i unutarnje poslove, kulturu i druge.

### **3. USTAVNI POLOŽAJ I USTROJSTVO VLADE REPUBLIKE HRVATSKE**

Vlada Republike Hrvatske je ustavno tijelo koje ima važnu ulogu u upravljanju državom. Njen ustavni položaj je definiran Ustavom Republike Hrvatske koji joj dodjeljuje određene ovlasti, ali istovremeno i postavlja ograničenja u njezinom djelovanju.

Prema Ustavu od 22. prosinca 1990. godine ( NN 56/1990), Vlada je izvršna vlast u Republici Hrvatskoj, a sastoji se od predsjednika Vlade, potpredsjednika Vlade i ministara. Oni ne mogu obavljati neku drugu profesionalnu dužnost bez odobrenja Vlade. Predsjednik Vlade je njezin najviši dužnosnik i ima značajnu ulogu u predstavljanju Vlade i njezinu djelovanju.

Uži kabinet Vlade čine predsjednik i potpredsjednici. Prema članku 16. Zakona o Vladi, Uži kabinet predlaže provedbenu politiku Vlade, prati razvoj planiranih programa Vlade, raspravlja o pojedinim pitanjima nadležnosti i djelokruga Vlade te usklađuje rad pojedinih članova Vlade. Ako tako odredi predsjednik Vlade, na sjednicu Užeg kabineta mogu se pozvati ministri i ostali članovi Vlade ako tako odredi Predsjednik Vlade. Na sjednicama Užeg kabineta predsjedava Predsjednik Vlade, a u slučaju njegove odsutnosti zamjenjuje ga potpredsjednik Vlade kojeg imenuje

Predsjednik Vlade. Odluke koje su donesene na tim sjednicama, potvrđuju se na prvoj sljedećoj sjednici Vlade.

U Vladi se ustrojava Ured Predsjednika Vlade za stručne i administrativne poslove za potrebe Predsjednika Vlade. Predstojnik Ureda upravlja Uredom Predsjednika Vlade Republike Hrvatske, kojeg imenuje Vlada na prijedlog Predsjednika Vlade. Predstojnik ureda odgovara Predsjedniku Vlade. Predstojnik Ureda ima prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave. Način rada Ureda predsjednika te unutarnje ustrojstvo propisuje se uredbom Vlade Republike Hrvatske. Kao što imamo podpredsjednika Vlade, tako imamo i zamjenika Predstojnika Ureda kojeg imenuje i razrješava Vlada na prijedlog predsjednika Vlade. Zamjenik Predstojnika ureda Predsjednika Vlade jest državni dužnosnik.

Glavno Tajništvo Vlade nadzire rad Ureda Predsjednika Vlade te pomaže Predsjedniku Vlade u pripremanju sjednica. Tajništvom Vlade upravlja Tajnik kojeg imenuje Vlada na prijedlog Predsjednika Vlade. Glavni tajnik za svoj rad odgovara predsjedniku Vlade i Vladi, a smatra se državnim tajnikom i državnim dužnosnikom, a isto tako ima prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave prema čl. 21. Zakona o Vladi ( NN 150/11, 119/14, 93/16, 116/18). U Glavnom tajništvu postoji zamjenik Glavnog tajnika kojeg imenuje i razrješuje Vlada na prijedlog Predsjednika Vlade. Zamjenik glavnog tajnika Vlade je državni dužnosnik.

### **3.1. Odnos Vlade RH i predsjednika RH**

U Republici Hrvatskoj Vlada i predsjednik Republike su dva najvažnija državna tijela koji imaju određene ustavne ovlasti i obveze.

U skladu s Ustavom, predsjednik Republike ima simboličnu i predstavničku ulogu, dok Vlada ima izvršnu vlast.

Predsjednik Republike i Vlada surađuju:

- U oblikovanju i provođenju vanjske politike. Ta ustavna odredba znači da je područje vanjske politike u onoj mjeri u kojoj je u sferi izvršne vlasti, prema Ustavu, podijeljeno između predsjednika Republike i Vlade.

Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, odlučuje o osnivanju diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu.<sup>3</sup>

- U usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Nadzor i usmjeravanje rada sigurnosnih službi podijeljeno je između Vlade i predsjednika Republike.
- U imenovanju čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje Hrvatskog sabora. Imenovanje supotpisuje Predsjednik Republike i predsjednik Vlade Republike Hrvatske. Ta odredba ne propisuje kako se donosi odluka o razrješenju čelnika sigurnosnih službi. Praksa kaže kako je za razrješenje čelnika službi također potreban supotpis predsjednika Vlade i predsjednika Republike, odnosno da se primjenjuju ista pravila kao i kod imenovanja čelnika.<sup>4</sup>

U slučaju da predsjednik Republike i predsjednik Vlade ne postignu suglasnost, Ustav ne propisuje posebno rješenje, a ne postoji ni tijelo koje bi moglo arbitrirati u takvoj situaciji jer bi svako rješenje bilo suprotno načelu diobe vlasti. Takva ustavna odredba upućuje predsjednika Vlade i predsjednika Republike na suradnju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Ta suradnja podrazumijeva kompromis i njihovo usuglašavanje.

Isto tako, predsjednik Republike može predložiti Vladi da održi sjednicu kako bi se razmotrila određena pitanja. Predsjednik Republike može prisustvovati sjednici Vlade i sudjelovati u raspravi. Na temelju svojih ustavnih prava predsjednik Republike može djelovati na javno mišljenje te poticati rješavanje pitanja koja inače nisu u njegovoj nadležnosti.

Stalno se naglašava kako prava predsjednika Republike nisu uobičajena u ustavno pravnom uređivanju odnosa između Vlade i predsjednika Republike u državama u kojima se primjenjuje čisti sustav parlamentarne vlade. Pozivanjem na čiste modele zahtijeva se svođenje uloge Predsjednika na predstavljanje države, pa čak i izbor predsjednika Republike u Saboru.<sup>5</sup>

Prema Smerdelu čisti model parlamentarne vlade, teoretske su konstrukcije, dok u Ustavima i njihovoj primjeni postoji raznolikost u detaljima i načelima razdiobe ovlasti i osiguranja nadzora izvršne vlasti. Što se tiče razdiobe ovlasti koja u pitanjima kao što su vanjska politika

---

<sup>3</sup> Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, lipanj 2013., str. 413.

<sup>4</sup> Ibid, str. 413, 414.

<sup>5</sup> Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, lipanj 2013., str. 414.

i nadzor nad službama sigurnosti, vodi računa o nemoći parlamenta u skladu je s najsuvremenijim spoznajama znanosti o ustavnom inženjerstvu. Isto tako izbor Predsjednika u Saboru učinio bi tu funkciju podložnu stranačkim vodstvima te stranačkim dogovorima i trgovini.

### **3.2. Odnos Vlade i Hrvatskog sabora**

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj, dok je Vlada nositelj izvršne vlasti.

Vlada odgovara Hrvatskom saboru. Predsjednik i članovi Vlade su odgovorni za odluke koje donosi Vlada, pogotovo za svoje područje rada.

Nakon što se Vladi iskaze povjerenje većine svih zastupnika u Saboru i nakon što Vlada polaže svečanu prisegu pred Saborom, Vlada odgovara Hrvatskom saboru koji nadzire rad Vlade.

Nakon svečane prisege, predsjednik Sabora, supotpisuje s Predsjednikom Republike rješenje o imenovanju predsjednika Vlade, a s predsjednikom Vlade, imenovanje članova Vlade. Predsjednik Vlade svoju ostavku podnosi Saboru, dok o prihvaćenim ostavkama članova Vlade mora obavijestiti Sabor.<sup>6</sup> Saborski zastupnici imaju pravo na postavljanje zastupničkih pitanja Vladi i njenim članovima, pisanim ili usmenim putem.

Vlada ima obvezu izvijestiti Sabor o svom radu, o politici koju provodi, o provedbi zakona i drugih propisa te o svim drugim poslovima iz njezinog djelokruga. Predsjednik Vlade ima obvezu i to jednom godišnje na početku drugog redovitog zasjedanja Sabora, usmeno predstaviti Saboru godišnje izvješće Vlade u kojem izvještava Sabor o aktivnostima Vlade, uočenim promjenama, problemima te stanju u društvu.

Osim toga, radna tijela Sabora mogu tražiti izvješća i podatke od ministra i ostalih dužnosnika koji upravljaju radom drugih tijela državne uprave.

---

<sup>6</sup> <https://vlada.gov.hr/odnos-vlade-i-sabora/11347>

S druge strane, Vlada može od Sabora zahtijevati izvanredno zasjedanje Sabora te ima pravo Saboru predlagati promjenu Ustava, zakone, državni proračun i druge akte, a Sabor može na rok od najduže jedne godine ovlastiti Vladu da uredbama uređuje pojedina pitanja iz njegova djelokruga, a isto tako predlaže Saboru davanje vjerodostojnog tumačenja zakona.<sup>7</sup>

Propisi koji uređuju odnos Vlade i Hrvatskog sabora su Ustav Republike Hrvatske, Poslovnik Hrvatskog sabora, Zakon o Vladi, Zakon o suradnji Hrvatskog sabora i Vlade na europskim poslovima, Poslovnik Vlade, Uredba o uredu predsjednika Vlade.

### **3.3. Položaj Vlade kao čelnika državne uprave**

Vlada Republike Hrvatske predstavlja vrhovnu izvršnu vlast u sustavu državne uprave i ima ključnu ulogu u upravljanju državom i donošenju odluka u ime države.

Kao čelnik sustava državne uprave Vlada ima velike ovlasti u donošenju odluka u vezi s državnim poslovima, a posebno u pogledu izvršavanja proračuna, upravljanja državnom imovinom, donošenja zakona i drugih općih akata te upravljanja javnim službama.

Upravo zbog svog položaja kao čelnika državne uprave, Vlada je važan partner u suradnji s drugim državnim tijelima i institucijama, poput Hrvatskog sabora, predsjednika Republike, sudova, lokalnih vlasti i drugih organizacija. Upravljanje državom zahtjeva složene i odgovorne odluke, a Vlada kao najviša izvršna vlast mora osigurati da sve odluke budu u skladu s Ustavom, zakonima i interesima njenih građana.

U provođenju nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave Vlada može:

1. Ukinuti propise tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u povjerenim im poslovima državne uprave.
2. Podnijeti zahtjev Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave s Ustavom i zakonom.

---

<sup>7</sup> <https://vlada.gov.hr/odnos-vlade-i-sabora/11347>

3. Raspraviti stanje u pojedinom tijelu državne uprave, jedinica lokalne i područne( regionalne) samouprave ili pravnoj osobi koja ima javne ovlasti te isto tako odrediti mjere koje su to tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne ( regionalne) samouprave ili pravna osoba koja ima javne ovlasti dužni poduzeti radi izvršavanja poslova državne uprave iz svog djelokruga te predlagati razrješenje čelnika tijela državne uprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti.
4. Pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti službenika i namještenika.
5. Poduzeti i druge mjere u skladu sa zakonom i drugim propisima.<sup>8</sup>

### **3.4. Ovlasti Vlade prema državnoj upravi**

Vlada Republike Hrvatske ima velike ovlasti u odnosu na državnu upravu, a te ovlasti proizlaze iz njenog ustavnog položaja kao najviše izvršne vlasti u državi.

Vlada usklađuje i nadzire obavljanje poslova državne uprave. Vlada nadzire provedbu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave.<sup>9</sup>

Jedna od glavnih ovlasti Vlade je imenovanje i razrješenje državnih službenika i namještenika, čime ima ključnu ulogu u upravljanju državnom upravom. Vlada donosi odluke o organizaciji državne uprave kao i mjere za unaprjeđenje rada i efikasnosti državne uprave.

Vlada ima ovlasti i u upravljanju državnom imovinom te odlučuje o raspolaganju s državnom imovinom, kao što su zemljišta, objekti, vozila i druge nekretnine.

---

<sup>8</sup> Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 150/ 2011., čl. 65.  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_12\\_150\\_3086.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_150_3086.html)

<sup>9</sup> Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 150/ 2011., čl. 9 i 10.  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_12\\_150\\_3086.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_150_3086.html)

### 3.5. Tijela državne uprave

Državna uprava je sustav raznih vrsta državnih tijela koji provode zakone propise i politiku Vlade Republike Hrvatske. Prema Ustavu predviđeno je da se ustroj i poslovi državne uprave i način njihova obavljanja uređuju posebnim zakonom.

U tu svrhu doneseni su Zakon o sustavu državne uprave ( NN 150/11) i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave.<sup>10</sup>

Vlada Republike Hrvatske usklađuje i nadzire obavljanje poslova državne uprave, a tijela državne uprave obavljaju poslove državne uprave.

Središnja tijela državne uprave ostvaruju svoju nadležnost na području cijele Hrvatske, a jako često imaju i neke određene ovlasti nad lokalnim (regionalnim) tijelima državne uprave.

Tijela središnje državne uprave su:

1. Ministarstva
2. Državne upravne organizacije
3. Državni uredi Vlade RH
4. Uredi državne uprave u županijama

Ministarstva, državne upravne organizacije i državni uredi su središnja tijela državne uprave, a uredi državne uprave u županijama prvostupanjska tijela državne uprave.

Poslove državne uprave u tijelima državne uprave obavljaju državni službenici, dok pomoćno tehničke poslove u tijelima državne uprave obavljaju namještenici. Državni službenici primaju se u radni odnos državne službe na temelju javnog natječaja, ako zakonom nije drukčije određeno. Način određivanja place državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave ureduju se propisima o državnim službenicima i namještenicima.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Ljerka Mintas Hodak, dr.sc., Mario Rašić mag.iur, Uvod u državu i pravo, Mate d.o.o., Zagreb, 2016., str. 169

<sup>11</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/2011, 22.12.2011., čl. 8



Ministarstva su tijela državne uprave koja se ustrojavaju zbog obavljanja poslova državne uprave iz različitih upravnih područja, a prema Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija za jedno ili više upravnih područja. U onim ministarstvima koja se ustrojavaju za više upravnih područja, ustrojavaju se upravne organizacije u sastavu ministarstva. Te upravne organizacije dijelimo na:

- Uprave koje služe za obavljanje upravnih poslova
- Zavodi koji služe za obavljanje stručno- analitičkih poslova
- Ravnateljstva koja služe za obavljanje gospodarsko-upravnih poslova

Poslovi koje obavljaju ministarstva prema čl. 38. Zakona o sastavu državne uprave su da:

1. Neposredno primjenjuju zakone i druge propise
2. Osiguravaju provedbu zakona i drugih propisa
3. Pripremaju nacрте prijedloga zakona i prijedloge drugih propisa
4. Provode upravni odnosno inspekcijski nadzor
5. Vode propisane očevidnike
6. Rješavaju o upravnim stvarima u prvom stupnju kad su na to zakonom izrijeком ovlaštени i u drugom stupnju ako u zakonu nije nešto drugo određeno
7. Prate stanje u svojem djelokrugu, a nadležnim državnim tijelima predlaže poduzimanje odgovarajućih mjera
8. Izrađuju stručne podloge za postupak odlučivanja u državnim tijelima
9. Osiguravaju suradnju stručnih i znanstvenih ustanova te predlažu nadležnim državnim tijelima ustrojavanje određenih službi i stručnih ustanova.

U Republici Hrvatskoj Vlada Republike Hrvatske ustrojava ministarstva. Trenutačno brojimo šesnaest ministarstava, a to su:

1. Ministarstvo financija
2. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike
3. Ministarstvo obrane
4. Ministarstvo znanosti i obrazovanja
5. Ministarstvo turizma i sporta
6. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
7. Ministarstvo poljoprivrede
8. Ministarstvo unutarnjih poslova
9. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja
10. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine
11. Ministarstvo zdravstva
12. Ministarstvo pravosuđa i uprave
13. Ministarstvo hrvatskih branitelja
14. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova europske unije
15. Ministarstvo kulture i medija
16. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> <https://gov.hr/hr/e-vlada/18>

## **4. IZBOR VLADE I NAČIN FORMIRANJA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE**

### **4.1. Izbor zastupnika u Hrvatski sabor**

Tijekom 90-ih godina 20. stoljeća, vladajuća stranka, raspolažući potrebnom većinom, za svake je izbore donosila novi zakon prilagođen očekivanjima. Tek 1999.godine postignut je kompromis i usvojen razmjerni izborni sustav koji, u osnovi bez bitnih promjena, djeluje sve do danas.<sup>13</sup>

Po ovom Zakonu održani su izbori za Zastupnički dom 2000.godine te uz određene izmjene i izbori zastupnika u Hrvatski sabor 2003., 2007. i 2011., 2015., 2016. i 2020. godine.

Prema Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (pročišćeni tekst NN 120/11) zastupnici se u Hrvatski sabor biraju razmjernim izbornim sustavom tako da je područje Republike Hrvatske podijeljeno na deset izbornih jedinica, te se u svakoj izornoj jedinici na temelju lista bira po 14 zastupnika.

Kako bi se što potpunije osigurala stvarna jednakost biračkog prava, Zakon određuje da se izborne jedinice oblikuju Zakonom o izbornim jedinicama tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati od plus- minus 5 posto. Pri određivanju izbornih jedinica mora se voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.<sup>14</sup>

Zastupnici se biraju na razdoblje od četiri godine. Izbori se raspisuju odlukom predsjednika Republike Hrvatske, a provedbu izbora nadzire Državno izborno povjerenstvo (DIP). Zakonom se propisuje da izbori moraju biti održani najkasnije 60 dana prije isteka mandata prethodnog saziva Hrvatskog sabora.

Građani Republike Hrvatske imaju pravo glasa na izborima ako su punoljetni i ako imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Građani mogu glasati za kandidate pojedinačno ili za cijelu izbornu listu. Zastupnici se dodjeljuju strankama i koalicijama na temelju broja osvojenih glasova u određenoj izornoj jedinici, preferencijalni glasovi utječu na poredak kandidata na listi.

---

<sup>13</sup> Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, lipanj 2013., str. 350.

<sup>14</sup> Ibid, str.355

Birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju pravo na zastupljenost u Saboru i biraju 3 zastupnika na temelju kandidacijskih lista u posebnoj izbornoj jedinici.

Sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, pripadnicima nacionalnih manjina jamči se pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru. Nacionalne manjine imaju pravo birati 8 zastupnika u Sabor, a biraju ih na temelju općeg, ravnopravnog, neposrednog i tajnog glasovanja.

Suvremena demokratska država ima posebnu obvezu osigurati adekvatnu političku i svaku drugu participaciju nacionalnih manjina u svakodnevnom životu. Modeli kojima se ta participacija ostvaruje ovise o mnogim faktorima (povijesnim, kulturološkim, ekonomskim i sl.), ali je neprijeporno kako bilo koji prihvaćeni model mora biti usmjeren prema kvalitetnoj integraciji nacionalnih manjina uz očuvanje kulturne raznolikosti i posebnosti.

U slučaju Republike Hrvatske, reguliranje prava nacionalnih manjina zakonom visokog ustavnog ranga (tzv. organskim zakonom za čije je donošenje potrebna dvotrećinska većina glasova svih zastupnika), predstavlja poželjan normativni model kojim se prava nacionalnih manjina štite i ostvaruju. U suvremenom pravnom sustavu Republike Hrvatske, zaštita i ostvarenje prava nacionalnih manjina propisana je Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina koji je zamijenio prijašnji Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj.<sup>15</sup>

#### **4.2. Problem izbornih jedinica**

Izborni sustav je Ustavom i zakonom uređen skup društvenih odnosa koji nastaju pri izboru predstavničkih tijela i predsjednika Republike. Odluka o izboru vrste izbornog sustava, pored odluke o sustavu vlasti, predstavlja jednu od najznačajnijih ustavnopravnih, institucionalnih i političkih odluka svake države.<sup>16</sup> Kao što smo već ranije spomenuli, Hrvatski izborni sustav je razmjerni sustav podijeljen na 10 jednakih izbornih jedinica po 14 mandata, a birači glasaju za

---

<sup>15</sup> Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, NN 56/91, 27/92, 34/92 – pročišćeni tekst, 51/00, 105/00 – pročišćeni tekst.

<sup>16</sup> Matteo Žugaj, Hrvatske izborne jedinice- postojeći nesklad i buduće promjene, Izvorni znanstveni rad, Zagreb, 2017.

jednu od ponuđenih lista, gdje je omogućen jedan preferencijalni glas, a dobiveni glasovi za stranačke liste izračunavaju se pomoću D' Hondtova sustava izračuna.<sup>17</sup>

Takav izborni sustav preferira veće stranke, što dovodi do situacije u kojima stranke osvoje više mandata od proporcionalnog broja glasova dobivenih na izborima. Isto tako, u posljednjih 20-ak godina, izborne jedinice se nisu usklađivale s promjenama broja stanovnika, a razlike između najmanje i najveće izborne jedinice sve su veće, pa su korekcije izbornih jedinica nužno potrebne, a to dovodi i do promjene izbornog sustava.

Dakle, temeljni problem koji postoji u svim izbornim jedinicama na području Republike Hrvatske je izrazito izražena neravnoteža broja birača između izbornih jedinica u kojima se bira identičan broj zastupnika. Bitno je naglasiti kako je Ustavni sud još 2010. godine upozorio na potrebe izmjene propisa jer su se već tada kršili zakonski propisi u pojedinim izbornim jedinicama da broj birača ne smije odstupati od prosjeka više od 5 posto. Problem je i u zadnjem popisu stanovništva gdje su ta odstupanja sve veća. Stoga je Ustavni sud donio odluku o ukidanju Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog sabora 7.veljace 2023. godine, ali s time da ukinuti zakon prestaje važiti 1. listopada 2023. godine.

*Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske 7.veljače 2023. godine.- Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora*

„Ustavni sud na sjednici održanoj 7. veljače.2023., na temelju članka 38., stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne Novine“, broj 99/99, 29/02 i 49/02-pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu Ustavni zakon), pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora („Narodne Novine“ broj 116/99.; u daljnjem tekstu: ZIJIZ), te ga je ukinuo s time da ukinuti Zakon prestaje važiti 1. listopada 2023. godine.“<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> D'Hondtova metoda je izračun glasova u mandate kod razmjernog sustava, a nazvana je prema belgijskom matematičaru Victoru D'Hondtu koji ju je prvi put predstavio u Belgiji jos 1899. godine.

<sup>18</sup> <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=56137>

Ustavni sud ovu je odluku donio temeljem polazišne točke u svojoj dosadašnjoj praksi, odnosno načelnih stajališta izraženih u Izvješću od 8. prosinca 2010. i rješenju od 24. rujna 2015. godine.

- Načelna stajališta iz Izvješća Ustavnog suda od 8. prosinca 2010. godine

Ustavni sud je uputio Hrvatskom saboru izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama uslijed migracija i demografskih promjena, pozivajući se pritom na podatke Državnog izbornog povjerenstva na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor koji su bili održani 25. studenog 2007. godine. Ustavni sud naglasio je kako je nužno izmijeniti odnosno dopuniti Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika te upozorio na nužnost stalnog praćenja promjena u broju birača u izbornim jedinicama te usklađivanje sa stvarnim brojem te uvažavanje mjerila tzv. zemljopisne kartografije.

Ustavni sud zaključio je da bi nepoštovanje prethodnih zahtjeva, pod određenim okolnostima moglo dovesti do nezakonitosti izbora:

„O ravnomjernoj raspodjeli broja birača po općim izbornim jedinicama (o kojoj raspodjeli neposredno ovisi jednakost težine biračkog glasa) stoga ovisi i zakonitost i opći demokratski karakter cjelokupnih izbora. Štoviše, o tome može ovisiti i ocjena o ustavnosti cjelokupnih izbora: oni bi bili nesuglasni Ustavu ako bi prekomjerno odstupanje u broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama izravno i neposredno utjecalo na izborni rezultat, to jest ako bi dovelo do različitih izbornih rezultata u situaciji kad bi svi ostali elementi izbornog sustava bili odnosno ostali isti.“

- Načelna stajališta iz rješenja Ustavnog suda od 24. rujna 2015. godine

„Rješenjem Ustavnog suda br. U- I- 4780/2014 od 24. rujna 2015. godine odbačen je prijedlog predlagatelja HRAST- Pokret za uspješnu Hrvatsku za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ- a.“

Ustavni sud je utvrdio da je imao već 2010. godine pravnu mogućnost za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuti ZIJIZ da je smatrao kako za to postoje pretpostavke.

„Predmet uređenja ZIJIZ-a ograničen je isključivo na određivanje područja i granica izbornih jedinica. Taj zakon ne uređuje broj zastupnika koji se u pojedinoj izbornoj jedinici bira, a upravo o tom elementu izbornog sustava izravno ovisi hoće li 10 općih izbornih jedinica, određenih ZIJIZ-om biti varijabilni ili fiksni element izbornog sustava. Osim što ne uređuje broj zastupnika koji se bira u svakoj izbornoj jedinici ZIJIZ također ne uređuje ni ostale elemente izbornog sustava koji utječu ili bi mogli utjecati na konačne rezultate izbora, a koji su prethodno okvirno naznačeni. Sve te elemente uređuju drugi zakoni (u prvom redu ZIZHS te ZoregB i ZoPreb).<sup>19</sup>

Ustavni sud je istaknuo da zakonodavac u uređivanju izbornog zakonodavstva ima široku slobodu procjene, ali mora poštovati Ustavni zakon o jednakom biračkom pravu:

S aspekta jednakog biračkog prava, Ustav ne postavlja nikakve zahtjeve ni kad je riječ o odabiru samog izbornog sustava (razmjerni, većinski, mješoviti) , ni kad je riječ o odabiru njihovih elemenata, što uključuje i tipove izbornih jedinica (jednomandatne- višemandatne), odnosno njihove veličine (broj zastupnika koji se bira po izbornoj jedinici) kao i odabir mjerila za raspodjelu mandata po izbornim jedinicama( to jest broj državljana ili broj birača upisanih u popis birača, ili broj birača koji su glasovali i sl.)

Članak 45. stavak 1. Ustava u mjerodavnom djelu glasi: Hrvatski državljani s navršениh 18 godina (birači) imaju...jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor... u skladu sa Zakonom.<sup>20</sup>

Prema tome, Ustav zahtijeva da se biračima osigura jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, u skladu sa zakonom.<sup>21</sup>

Ustavni sud se pozvao i na standarde Venecijanske komisije kada je riječ o jednakosti biračkog prava i više mandatnim izbornim jedinicama koja kaže kako se distribucija mjesta mora nadzirati barem svakih 10 godina i to po mogućnosti izvan izbornog razdoblja.

---

<sup>19</sup> Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (“Narodne Novine” broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03., 167/03., 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11., 93/11. i 19/15., Zakon o registru birača (“Narodne Novine” broj 144/12.) i Zakon o prebivalištu (“Narodne Novine” broj 144/12. i 158/13.).

<sup>20</sup><https://www.zakon.hr/cms.htm?id=56137>

<sup>21</sup> Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), NN 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

- Primjena načelnih stajališta u odluci iz 2023. godine

U ovom Ustavnosudskom postupku Ustavni sud je ukinuo osporeni Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora( s odgovdnim učinkom).

Pritom se nije opredijelio poslati izvješće Hrvatskom saboru iz dva razloga. To su duljina proteka vremena tijekom kojeg Sabor nije ispunio svoju pozitivnu obvezu iz članka 45. Ustava dok se drugi odnosi na uvjerljivost niza podataka koji upozoravaju na kontinuirani trend povećanja razlika u broju birača između 10 izbornih jedinica, unatoč preporukama Venecijanske komisije koja kaže kako se distribucija mjesta u predstavničkom tijelu mora nadzirati barem svakih 10 godina.

Unatoč navedenom, Hrvatski sabor nije poduzeo nikakve korake kako bi osigurao učinkovitu provedbu ustavnog jamstva iz članka 45. Ustava, pa je već time došlo do povrede pozitivne obveze inherentne potrebi učinkovite zaštite tog Ustavnog jamstva.<sup>22</sup>

U odnosu na drugi razlog, to jest na dugotrajni trend sve veće razlike u težini biračkog glasa, a da bi utvrdio egzaktno podatke, Ustavni sud je uzeo podatke iz dvaju službenih, neovisnih izvora.

Prvi izvor su polazeći iz utvrđenja iz Izvješća/ 2010, podaci registra birača koji je kao relevantan izvor ustrojen Zakonom o registru birača, a drugi izvor su podaci prikupljeni iz Popisa stanovništva 2021. godine.

Stoga je ovaj put Ustavni sud raspolagao podacima (za razliku od situacije 2010. i 2015. godine) na temelju kojih je mogao ocijeniti koje je stvarno stanje u izbornim jedinicama te nedvojbeno utvrdio da se u razdoblju koje je proteklo od Izvješća/ 2010. nastavila povećavati razlika u broju birača između deset općih izbornih jedinica i to na izborima 2015., 2016. i 2020. godine.

U tablicama koje slijede prikazat će se podaci o broju birača prema deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj na izborima za Hrvatski sabor 2015., 2016. i 2020. godine s pomoću kojih će se izvesti dva bitna zaključka o razlikama u broju birača u pojedinim izbornim jedinicama te će se objasniti način na koji te razlike utječu na težinu glasa u različitim jedinicama.

---

<sup>22</sup> <https://www.usud.hr/>



Tablica 1. Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača 2015.

Izborna jedinica	Broj birača
I.	346.225
II.	394.475
III.	352.368
IV.	332.101
V.	363.569
VI.	343.729
VII.	410.988
VIII.	384.987
IX.	425.047
X.	401.578
UKUPNO	3.755.067

*Izvor: NN 24/2023 (1.3.2023.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca*

Tablica 2. Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, 2016.

Izborna jedinica	Broj birača
I.	344.639
II.	393.818
III.	353.57
IV.	329.852
V.	359.12
VI.	341.381
VII.	410.664
VIII.	383.943

IX.	422.986
X.	400.227
UKUPNO	3.740.200

Izvor: NN 24/2023 (1.3.2023.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca

Tablica 3. Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, 2020.

Izborna jedinica	Broj birača
I.	342.740
II.	390.414
III.	349.578
IV.	317.76
V.	343.203
VI.	331.784
VII.	410.576
VIII.	376.147
IX.	414.254
X.	398.209
UKUPNO	3.674.665

Izvor: NN 24/2023 (1.3.2023.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca

Prema podacima o broju birača razvrstanim u deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj na izborima za Hrvatski sabor 2015., 2016. i 2020. godine dobivenih iz Registra birača (iznesenim u Tablicama 1. - 3.) mogu se izvesti dva bitna zaključka o razlikama u broju birača u pojedinim jedinicama i načinu na koji te razlike utječu na težinu glasa u različitim jedinicama.

” Prvo, u sva tri izborna ciklusa prisutne su velike razlike u broju birača između pojedinih izbornih jedinica koje nisu u skladu sa zakonskim pragom od +/- 5 %. Riječ je o vrlo visokim odstupanjima između većine izbornih jedinica u sva tri izborna ciklusa, a koja kod nekih izbornih jedinica prelaze svaku razinu razumijevanja. Drugo, moguće je utvrditi jasan i stabilan trend povećanja tih razlika kroz konsekutivne izborne cikluse. Trenutni izborni model dopušta, pa čak i u određenoj mjeri potiče, daljnji rast jaza u vrijednosti glasa u različitim izbornim jedinicama. Odstupanja od zakonski dopuštenog praga +/- 5 % osobito su očita kada se izborne jedinice međusobno stave u izravan odnos jedan-na-jedan.“<sup>23</sup>

### **4.3. Sastav i formiranje Vlade Republike Hrvatske**

Vladu Republike Hrvatske čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri odnosno članovi Vlade. Predsjednik i članovi Vlade moraju biti hrvatski državljani. Predsjednik Vlade odabire osobu kojoj povjerava mandat za sastavljanje Vlade, a koja predlaže članove Vlade. Protiv člana Vlade ne može se voditi kazneni postupak za kazneno djelo do 5 godina zatvora, bez da to Vlada odobri, odnosno članovi Vlade imaju imunitet.

Nakon Ustavnih promjena 2000. godine, Vlada nije više odgovorna predsjedniku Republike, no ipak predsjednik Republike ima značajnu ulogu u postupcima formiranja, razrješenja i rada Vlade.

Prvo, na temelju izbornih rezultata za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, predsjednik Republike ima mogućnost, da u situacijama u kojima niti jedna stranka nema većinu u Hrvatskom saboru, izabere stranku kome će povjeriti mandat za sastav vlade.

Prema Ustavu Republike Hrvatske, Vlada RH se konstituira tako osoba kojoj je Predsjednik Republike povjerio mandat za sastav Vlade - mandatar, predloži članove Vlade. Mandatar ima dužnost odmah nakon sastavljanja Vlade, a najkasnije u roku od 30 dana od prihvaćanja mandata, predstaviti Vladu, tj. Program Vlade Hrvatskom Saboru i zatražiti glasovanje o povjerenju.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> NN 24/2023 (1.3.2023.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca

<sup>24</sup> Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, lipanj 2013., str. 412

Vlada stupa na dužnost kad joj se iskaze povjerenje većine svih zastupnika u Hrvatskom Saboru. Potom Predsjednik i članovi Vlade polažu svečanu prisegu koja glasi:

„Prisežem da ću dužnost člana Vlade savjesno i časno obnašati, poštivati Ustav, zakone i pravni poredak, te se zalagati za svekoliki napredak Republike Hrvatske.“<sup>25</sup>

Nakon prisege Predsjednik donosi uz supotpis Hrvatskog Sabora rješenje o imenovanju Predsjednika Vlade, a predsjednik Vlade uz supotpis Hrvatskog Sabora donosi rješenje o imenovanju članova Vlade Republike Hrvatske.<sup>26</sup>

Ukoliko mandatar ne sastavi Vladu u roku 30 dana od prihvaćanja mandata, Predsjednik Republike će mu dati dodatnih 30 dana. Ako predsjednik Vlade niti u naknadnom vremenu ne uspije sastaviti Vladu ili mu se izglasa nepovjerenje Hrvatskog sabora, Predsjednik RH povjerit će mandat za sastav Vlade nekoj drugoj osobi. U slučaju ponovnog ne sastavljanja Vlade, Predsjednik Republike će raspisati prijevremene izbore te imenovati privremenu nestranačku Vladu.<sup>27</sup>

Do izglasavanja nepovjerenja može doći u situacijama kada Vlada zahtijeva da joj se izglasa povjerenje, a Hrvatski sabor Vladi izglasa nepovjerenje, gdje onda Predsjednik republike, prema članku 103. Ustava, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspušta parlament, te u slučaju ako Hrvatski sabor u roku 120 dana od dana predlaganja ne donose državni proračun.

U ovom slučaju Predsjednik republike ne može na prijedlog Vlade raspustiti Hrvatski sabor sve dok traje postupak za utvrđivanje njegove odgovornosti za povredu Ustava.

Prema članku 114. Ustava propisano je da je Vlada odgovorna Hrvatskom saboru, te da su članovi Vlade zajednički odgovorni za odluke koje donosi Vlada, a osobno su odgovorni za svoje područje rada. Prema članku 115. Ustava, najmanje jedna petina zastupnika u Hrvatskom saboru može predložiti pokretanje pitanja povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom njezinom članu ili Vladi u cjelini. Rasprava i glasovanje o povjerenju mora se provesti najkasnije u roku 30 dana od dana

---

<sup>25</sup> Zakon o Vladi Republike Hrvatske, 2019. -2022., članak 5.

<sup>26</sup> Ljerka Mintas Hodak, dr.sc., Mario Rašić mag.iur, Uvod u državu i pravo, Mate d.o.o., Zagreb, 2016., str. 167

<sup>27</sup> Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, lipanj 2013., str. 412

kada je dostavljen prijedlog Hrvatskom saboru. Odluka o nepovjerenju je donesena ako je za nju glasovala većina od ukupnog broja zastupnika u Hrvatskom saboru.<sup>28</sup>

Ako bude izglasano nepovjerenje Vladi ili predsjedniku Vlade, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku. Ako u roku od 30 dana ne bude izglasano povjerenje novom mandataru i članovima koje predlaže za sastav vlade, predsjednik Hrvatskog sabora o tome će izvijestiti predsjednika Republike koji će odmah po sili Ustava, raspustiti Hrvatski sabor i istovremeno raspisati nove izbore za Hrvatski sabor.

#### **4.4. Ovlasti Vlade**

Prema članku 110. Ustava Republike Hrvatske Vlada Republike Hrvatske ima ovlasti provoditi zakone i druge odluke Hrvatskog sabora, predlaže državni proračun i završni račun, predlaže zakone i druge akte Hrvatskom Saboru, vodi vanjsku i unutarnju politiku, donosi uredbe i druge propise, donosi rješenje o imenovanju i razrješenju dužnosnika i državnih službenika te članove drugih tijela koje imenuje i razrješava Vlada.

Pokreće postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske i daje, na zahtjev Ustavnog suda Republike Hrvatske odgovore u postupcima koji se pred njim vode, ako se radi o postupku pokrenutom protiv akta Vlade, a može na traženje Ustavnog suda Republike Hrvatske dati i mišljenja u postupcima koji se vode protiv akata drugih tijela državne vlasti, donosi uredbe za izvršenje zakona, usmjerava i nadzire rad državne uprave, brine o gospodarskom razvitku zemlje, daje odgovore na zastupnička pitanja postavljena Vladi.

Donosi strategije razvoja gospodarskih ili društvenih djelatnosti kojima utvrđuje stanje i mjere koje treba poduzeti, donosi deklaracije kojima izražava stajališta Vlade o pojedinim pitanjima, daje preporuke tijelima državne vlasti i tijelima jedinica lokalne samouprave i tijelima jedinica

---

<sup>28</sup> Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, II. izmijenjeno I dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020., str. 383

područne (regionalne) samouprave, usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi te obavlja druge poslove određene Ustavom i zakonom.<sup>29</sup>

Odluke koje donosi Vlada dvotrećinskom većinom svih članova Vlade RH su kada predlaže:

- promjenu Ustava Republike Hrvatske
- promjenu granica Republike Hrvatske
- udruživanje i razduživanje s drugim državama
- raspuštanje Hrvatskog sabora
- raspisivanje državnog referenduma
- djelovanje oružanih snaga Republike Hrvatske izvan njezinih granica<sup>30</sup>

Vlada donosi poslovnik o svojem radu. Poslovnik rada i uredbe objavljuju se u Narodnim novinama, a stupaju na snagu osam dana od njihove objave. Rješenja, odluke i zaključci se u pravilu ne objavljuju, osim ako tako Vlada odluči.<sup>31</sup>

#### **4.5. Sjednice Vlade**

Prema poslovniku Vlade Republike Hrvatske sjednicu Vlade saziva predsjednik Vlade koji predlaže dnevni red, vodi raspravu i predlaže odgovarajući akt.

---

<sup>29</sup> Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 154/11., 121/12., 7/13., 61/15., 99/16., 57/17. i 87/19., 88/20.- neslužbeni pročišćeni tekst.

<sup>30</sup> Ljerka Mintas Hodak, dr.sc., Mario Rašić mag.iur, Uvod u državu i pravo, Mate d.o.o., Zagreb, 2016., str. 168

<sup>31</sup> Zakon o Vladi ( NN 150/11, 119/14, 93/16, 116/18), čl.31., 32.

U radu sjednice Vlade s pravom odlučivanja sudjeluju samo članovi Vlade s time da Vlade ne mogu odlučivati ako na sjednici Vlade nije nazočna većina članova Vlade iako u nekim situacijama predsjednik Vlade ili Uzi kabinet mogu odlučiti da se sjednica održi i bez većine članova Vlade s tim da članovi koji nedostaju glasaju putem telefona, elektroničkim putem i nekim drugim sredstvima telekomunikacije.

Sjednice Vlade održavaju se jednom tjedno, a članovi koji ne mogu prisustvovati sjednici trebaju odmah obavijestiti glavnog tajnika Vlade, koji prenosi obavijest predsjedniku Vlade.

Svaka sjednica Vlade tonski se snima i sastavlja se zapisnik sa sjednice.

Zapisnik se označava rednim brojem, kao i sjednice Vlade, sadrži početak održavanja sjednice kao i završetak sjednice te datum održavanja sjednice i popis prisutnih i odsutnih članova Vlade.

Zapisnik potpisuju tajnik Vlade i predsjednik Vlade. Zapisnici se potom uvezuju za tekuću godinu i trajno čuvaju.

## **5. PARLAMENTARNI, POLUPREDSJEDNIČKI I PREDSJEDNIČKI SUSTAV**

Tri su osnovna politička sustava; parlamentarni sustav, predsjednički i polupredsjednički sustav. Kod predsjedničkog sustava predsjednik ima gotovu svu izvršnu moć te ga se ne može smijeniti, osim opozivom. U predsjedničkom sustavu, predsjednik je jedini nositelj izvršne Vlade koji upravlja i vanjskom i unutarnjom politikom. Ovo je model koji je nastao u SAD-u koji se i danas primjenjuje, a koriste ga još i Turska, skoro sve države južne Amerike, ali i neke afričke i azijske države.

Što se tiče polupredsjedničkog sustava, nositelji izvršne vlasti su Predsjednik Republike i Vlada koju imenuje Predsjednik. Polupredsjednički sustav možemo podijeliti na dvije podvrste, a to su Premijersko-predsjednički sustav u kojem predsjednik imenuje premijera i Vladu, ali samo uz odobrenje Parlamenta koji isto tako može izglasati nepovjerenje Vladi koju je postavio predsjednik te predsjedničko- parlamentarni sustav u kojemu i Predsjednik i Sabor mogu smijeniti premijera i njegovu Vladu. Premijersko-predsjednički sustav imaju Poljska, Rumunjska, Litva, Francuska,

Ukrajina, Tunis kao i neke afričke zemlje, dok Predsjedničko-parlamentarni sustav možemo uočiti u Portugalu, Azerbajdžanu, Tajvanu, Rusiji, Siriji kao i nekim afričkim državama.

Kada govorimo o parlamentarnom sustavu, Predsjednikove izvršne ovlasti su svedene na minimum, dok većinu izvršne Vlasti drži premijer i njegova Vlada. Parlamentarni sustav imaju Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska, Švedska i Japan.

## **5.1. Predsjednički sustav**

Temeljno obilježje predsjedničkog sustava je monoizam izvršne vlasti. Predsjednik države je i ustavno pravno i zbiljski jedini nositelj izvršne vlasti. Predsjednik je ujedno državni poglavar koji je politički neodgovorni nositelj izvršne vlasti, odnosno zbiljski predsjednik Vlade, iako Vlada u europskom smislu riječi formalno ne postoji, budući da su državni sekretari, odnosno ministri, koje predsjednik imenuje i koji su mu odgovorni, ustavno pravno samo predsjednikovi savjetnici koji nemaju pravo odlučivanja.

U predsjedničkom sustavu, predsjednik nije odgovoran zakonodavnom tijelu, dok Vlada kao zasebno tijelo ne postoji, izvršna je vlast u cjelini posve neodgovorna, no zbog toga ne može djelovati na zakonodavnu vlast odnosno ne postoji institucija raspuštanja zakonodavnog tijela.

Suprotno tome, polupredsjednički sustav obilježava dualizam izvršne vlasti i politički i ustavnopravno, a predsjednik Republike je istovremeno državni poglavar, ali i samostalni nositelj izvršne vlasti koji sam obavlja neke njene funkcije kao što su obrana, zaštita ustavnog poretka, međunarodni odnosi, a sve ostale funkcije izvršne vlasti, koji nisu Ustavom u djelokrugu poslova predsjednika, obavlja Vlada kao samostalni organ.

### **5.1.1. Predsjednički sustav SAD-a**

Sustav predsjedničke Vlade uspostavljen je Ustavom SAD-a iz 1787. godine i to kao prvi oblik ustavne republikanske Vlade u svijetu. U SAD- u taj je ustavni model omogućio razvoj posebnog oblika odnosa između federalnih tijela i zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti koji je utemeljen na



raznim oblicima međusobnog utjecaja, u kojem se govori o uzajamnom ograničavanju i nadzoru vrhovnih državnih tijela odnosno o djelotvornoj primjeni načela diobe vlasti kao instrumenta koji pridonosi uspostavi ustavne vladavine. Najviša federalna tijela, predsjednik SAD-a, Kongres i Vrhovni sud SAD-a stavljeni su u ravnopravan položaj, svaki sa svojim područjem nadležnosti.

Kao temeljne značajke predsjedničkog sustava u SAD-u su neposredan izbor predsjednika od građana, iako se formalno radi o posrednom izboru, jedinstvena izvršna vlast u kojoj je dužnost državnog poglavara i predsjednika Vlade sjedinjena, odsutnost političke odgovornosti jedne vlasti prema drugoj te dioba vlasti.

Predsjedniku je Ustavom povjerena izvršna vlast, vrhovno zapovjedništvo oružanih snaga, položaj državnog poglavara i vođenje vanjske politike.

Kongres se sastoji od Predstavničkog doma i Senata, gdje Predstavnički dom predstavlja građane država članica američke federacije, a Senat je predstavništvo država.

Vrhovni sud SAD-a je najviši federalni sud uz koji djeluje cijeli sustav federalne sudbene vlasti. Ustrojstvo, sastav i nadležnost federalnih sudova zakonom uređuje Kongres.

## **5.2. Polupredsjednički sustav**

Polupredsjednički sustav je oblik parlamentarizma institucionalno uspostavljene dominacije izvršne vlasti. Ovaj model uspostavljen je francuskim Ustavom iz 1958. godine (DeGaulleov ustav) koji je primijenjen u hrvatskom Ustavu iz 1990. godine.

Polupredsjednički sustav je takav sustav ustrojstva vlasti u kojem je predsjednik države izabran neposredno od građana, s mandatom koji se ne može okončati političkom odlukom predstavničkog tijela, šef izvršne vlasti, a obavlja je osobno ili putem vlade koju predlaže predstavničkom tijelu te ima značajne ustavne ovlasti imenovanja i razrješenja vlade i raspuštanja parlamenta i/ ili liderski položaj u stranci koja ima većinu zastupnika u parlamentu.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> R. Podolnjak, Temeljne značajke polupredsjedničkog sustava  
Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 1, str. 121 (2022.)

Ono što je bitno naglasiti u ovoj definiciji je da je predsjednik države stvarni nositelj izvršne vlasti, ali ne obnaša samostalno sve izvršne ovlasti (kao predsjednik u predsjedničkom sustavu), već ih djelomično obavlja i predsjednik Vlade.

Ovakva pozicija predsjednika ne mora proizaći samo zbog njegovih ustavnih ovlasti, nego i položaja stranačkog vođe (ako mu ustav dopušta članstvo u stranci, što nije slučaj u nizu ustava država središnje i istočne Europe), a taj mu položaj jamci poslušnu većinu u parlamentu i Vladu koja će mu i ako tako nije ustavom propisano politički odgovarati te će na njegov zahtjev, ako postoji potreba, podnijeti i ostavku.

Po tome možemo zaključiti kako se polupredsjednički sustav razlikuje od parlamentarnog po tome što je predsjednik države, a ne Vlada, stvarni nositelj izvršne vlasti, što takav predsjednik države može raspustiti parlament ili samostalno ili u suradnji s predsjednikom Vlade kojeg je imenovao prema vlastitoj diskreciji, ali suprotno tome parlament ne može prekinuti mandat predsjednika i što predsjednik države ima takve privilegije koje nemaju predsjednici ni u predsjedničkom niti u parlamentarnom sustavu.

Na primjer francuskog sustava, kada u parlamentu nema predsjedničke stranačke većine, taj sustav funkcionira zapravo kao parlamentarni sustav s vladom koja odgovara parlamentu i određuje politiku države i s neposredno izabranim predsjednikom koji ima značajne ovlasti, a o toj njegovoj karakteristici postoji opći konsenzus, iako će neki analitičari govoriti tada o parlamentarnom sustavu, a drugi o parlamentarnoj fazi francuskog sustava. No, brojni su sustavi s neposredno izabranim predsjednikom čije su ovlasti stupnjevito veće ili manje, ali ne mijenjaju bitno karakter parlamentarnog sustava.<sup>33</sup>

Kada se govori o polupredsjedničkom sustavu kao sustavu predsjedničke dominacije, tada je takvu Vladu bilo moguće ustavnopravno i politički ozbiljiti ili je danas ozbiljena u Weimarskom ustavu, francuskoj Petoj Republici, Finskoj do 2000., Portugalu, Hrvatskoj prema Ustavu iz 1990. sve do ustavne promjene 2000., Rusiji prema Ustavu iz 1993. te Ukrajini prema ustavu iz 1996. godine. Za razliku od niza drugih analitičara, Podolnjak smatra da druge države središnje i istočne Europe, koje se često ubrajaju u polupredsjedničke sustave, ne pripadaju u tu skupinu jer su svojim

---

<sup>33</sup> R. Podolnjak, Temeljne značajke polupredsjedničkog sustava  
Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 1, str. 122 (2022.)

ustavima propisale da predsjednik ne smije biti član stranke, što je suprotno temeljnom preduvjetu jedne učinkovite polupredsjedničke vlade.

### **5.2.1. Polupredsjednički sustav u RH 1990. - 2000.**

Polupredsjednički sustav prihvaćen je Ustavom iz 1990. godine kao temeljni princip ustrojstva državne vlasti Republike Hrvatske, zbog toga što se smatralo da je, u uvjetima prijeteće krize, pa i prijetnje ratnim sukobom, težište ustrojstva vlasti logično usmjeriti na očuvanje jedinstva i djelotvornosti odlučivanja. U kriznim situacijama on pomiruje dva osnovna zahtjeva uspješnog funkcioniranja ustrojstva vlasti suvremene države, to su očuvanje političke demokracije i stabilnosti političkog sustava u cijelosti. To je bila ideja njegova tvorca generala DeGaullea, a pokazala je i njegova primjena u Francuskoj u vrlo različitim društvenim i političkim uvjetima od 1958. pa do danas.<sup>34</sup>

U razdoblju od 1991. do kraja 1999. godine postupno je dolazilo do sve veće koncentracije odlučivanja, o svim pitanjima političke vlasti, a s tim i političke moći, na razini Predsjednika Republike.

Transformacija polupredsjedničkog sustava u imperijalno predsjedništvo došla je do svog vrhunca 1994. i 1995. kada se počelo govoriti o doživotnom Predsjedniku Republike. Ratna situacija je donekle opravdala takvu centralizaciju i personalizaciju vlasti, ali su zbog privatizacije društvenog i državnog vlasništva dovele do nepravdi i oprečnih tumačenja s kojima se Hrvatska bori i danas.

Predsjednik Republike dr. Franjo Tuđman koji je izabran za predsjednika na izborima 1992. i 1997. godine, tijekom cijelog razdoblja istodobno je bio predsjednik i vođa političke stranke HDZ koja je na parlamentarnim izborima sama osvojila većinu u Saboru. Predsjednik Republike je na temelju parlamentarnih i predsjedničkih izbora, bio istodobno politički vođa stranačke većine u parlamentu i nositelj izvršne vlasti kojem je bila podređena Vlada.

---

<sup>34</sup> Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, lipanj 2013., str. 188

Takva snažna politička pozicija Predsjednika Republike nije imala ustavna obilježja polupredsjedničkog sustava te je zbog toga njeno mijenjanje u parlamentarni sustav bio jedan od glavnih elemenata programa na izborima 3. siječnja 2000. godine.

### **5.3. Parlamentarni sustav**

Ustavni model parlamentarnog sustava određen je s četiri temeljna ustavna obilježja koja bi morao, barem u određenoj mjeri, imati svaki konkretni sustav između zakonodavne i izvršne vlasti da bi ga se moglo označiti parlamentarnim.

Prvo obilježje kaže da Vlada proizlazi iz parlamenta i politički mu je odgovorna. Ako većina u parlamentu izglasa nepovjerenje Vladi, morat će odstupiti.

U slučaju nesuglasnosti između Vlade i većine parlamenta, državni poglavar može pod određenim uvjetima (u pravilu ustavi daju tu ovlast državnom poglavaru na prijedlog vlade) raspustiti parlament kojem Vlada odgovara. Prema tome, valja zaključiti da bez prava izvršne vlasti da raspusti parlament kojem vlada odgovara, nema parlamentarizma, kao sustava kod kojeg se primjenjuje dioba vlasti.

Pravo predsjednika države da na prijedlog Vlade, raspusti parlament te raspise nove izbore je jedan od temeljnih obilježja parlamentarnog sustava koje nije shvaćeno ni dan danas u većem dijelu od hrvatske stručne pravne i političke javnosti. Razlog za takvo shvaćanje je njihovo uvjerenje da je riječ o institutu koji je suprotan modelu parlamentarizma te da se njime uvelike snazi vlast i politička moć izvršne vlasti, naročito Predsjednika Republike. Nasuprot tome, elementarna je činjenica da je pravo raspuštanja ne samo jedno od temeljnih značajki parlamentarizma već da nema ni jedne države koja primjenjuje bilo parlamentarni ili polupredsjednički sustav u čijem se ustavu ne daje pravo državnom poglavaru da može raspustiti parlament.

Predsjednik države politički nije odgovoran i vezan je zahtjevom supotpisa premijera za sve svoje odluke, sto znači da ni jedan akt čije je donošenje u nadležnosti državnog poglavara nema pravne snage bez supotpisa predsjednika Vlade odnosno odgovornog ministra. Supotpisom, Vlada na sebe preuzima političku odgovornost te državni poglavar u parlamentarnom sustavu nema nikakvih samostalnih ovlasti pa je njegova ustavno- politička moć vrlo mala.

Unatoč tome što je ustavno-pravno izvršna vlast dualistička, može se kazati da je monoistička jer je politička moć i ovlasti koncentrirana unutar vlade, a državni poglavar obavlja samo reprezentativne zadaće.

Često se kod nas govori o „čistom parlamentarnom sustavu“ pa treba upozoriti kako „čisti“ model postoji jedino u radovima teoretičara. Pored toga još od vremena antičkog Rima, mješovita se vlada smatraju trajnijom i time uspješnijom od bilo kojeg pokušaja primjene „čistog modela.“

U praksi postoje inačice za svaku od temeljnih značajki parlamentarizma. Na primjer, američki politolog Verney pokušao ih je nabrojiti, uključujući pojedine sustave, a isključujući druge, pa se o njegovom radu raspravlja i dan danas. Njegov rad se klasificira kao vrlo koristan u cilju ispravne prosudbe u stalno ponavljanim zahtjevima za „čistim“ sustavima ustrojstva vlasti.

Kombinacijom pravnog i političkog pristupa, Verney je dobio sljedeći rezultat:

- Dvoglava egzekutiva, koju čine državni poglavar i vlada,
- Državni poglavar imenuje predsjednika vlade (premijer),
- 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,
- Vlada je indirektno odgovorna biračima,
- Parlament je središte političkog procesa.

Prema Smerdelu (2013) čisti parlamentarni sustav postoji samo na papiru, a od brojnih inačica koje postoje dvije dominiraju u suvremenom parlamentarnom sustavu. To su racionalizirani parlamentarizam koji je po uzoru na njemački Ustav iz 1949. godine, u kojem, da bi se izbjegla nestabilnost, kancelar može biti smijenjen samo istovremenim izborom novog kancelara (konstruktivno izglasavanje nepovjerenja). Druga inačica je polupredsjednički sustav, po uzoru na

francuski Ustav iz 1958. godine, gdje predsjednik Republike imenuje i može smijeniti Vladu, te bez ograničenja i uvjeta raspustiti parlament.

Ustavni model parlamentarnog sustava obilježava primjenu triju temeljnih načela, a to su jednakost između zakonodavne i izvršne vlasti, suradnja između tih dviju vlasti te postojanje uzajamne mogućnosti nadzora i djelovanja jedne vlasti na drugu. Ova načela određuju parlamentarni sustav kao dualitet ravnopravnih vlasti koji osigurava suradnju, a istodobno i ravnotežu koja sprječava bilo izvršnu, bilo zakonodavnu vlast da prigrabe suviše velike ovlasti.

### **5.3.1. Politička odgovornost ministara**

Politička odgovornost predstavlja objektivnu odgovornost za rezultat te se odgovara položajem. S obzirom da je Vlada odgovorna parlamentu, da bi mogla vladati, mora imati povjerenje većine zastupnika. Ako dođe do direktnog izglasavanja nepovjerenja, Vlada je dužna podnijeti ostavku. Prema parlamentarnom obliku vladavine, Vlada može zajedno s državnim poglavarem raspustiti parlament, što nikome nije u interesu, a posebno zastupnicima. Vlada će redovito pod prijetnjom raspuštanja parlamenta ili podnošenjem ostavki suočiti zastupnike s njihovom odgovornošću za moguću ustavnu krizu i na taj će način izvršiti pritisak na parlament.

Vlada teži da kreira političku volju zastupnika i na taj način „vodi“ parlament. Stranački mehanizam u parlamentu to joj u potpunosti omogućava.

Doktrina parlamentarne odgovornosti nastala je u Velikoj Britaniji, koju često nazivaju i domovinom parlamentarizma.

Dva podnesena izvještaja britanskih vladinih tijela iz 70-ih godina pokazuju na univerzalne probleme s kojima se danas bori hrvatska vlast.

Prvi od njih je izvještaj državnog ureda za privredni razvoj (The Nacional Economic Development Office) o funkcioniranju javnih poduzeća, ukazuje na to kako u pogledu odbora koji upravljaju državnim poduzećima „Nije jasno kome su oni odgovorni, za koje funkcije, opseg djelovanja i u kojim vremenskim periodima. Ministarska odgovornost za nacionalizirana poduzeća također je loše definirana. Konfuzija koja iz toga proizlazi vodi u situaciju u kojoj se od odbora efektivno ne

zahtijeva polaganje računa za njihovo djelovanje, na jedan sistematski i objektivan način, niti od parlamenta, niti od ministara, interesnih grupa ili šire javnosti. Također, ministri se općenito ne smatraju odgovornima za svoje postupke.“

Drugi odbor, takozvani Layfield Committee za pitanja lokalne samouprave, konstatirao je da postojeće uređenje ne omogućuje da se jasno sagleda gdje leži stvarna odgovornost za trošenje, da postoji konfuzija oko odgovornosti i da ona predstavlja „glavnu karakteristiku sistema upravljanja, što je lokalnim organima omogućilo da za povećanje troškova okrivljuju centralnu vladu, a vladi da odgovornost prebacuje na lokalne organe.“ Izvještaj završava na pomalo dramatičan način konstatacijom kako je “nakon mnogih desetljeća neizvjesnosti...došlo vrijeme da se odlučno pristupi problemu odgovornosti.“<sup>35</sup>

S razlogom je naveden primjer Velike Britanije koja je „majka parlamentarizma“, čija se institucionalna rješenja i praksa primjenjuje i kod nas, kako bi ukazali na univerzalan problem odgovorne osobe u suvremenom svijetu.

Ustavno načelo političke odgovornosti u praksi predstavlja dužnost ministara da svoju politiku pred predstavničkim tijelima obrazlaže i brani, katkad i vrlo grubo kada im to omogućava dominacija u Domu. Izglasavanje nepovjerenja odavno je prestalo biti normalan dio političkog života, a konflikti se rješavaju unutar stranačkih vrhova.

### **5.3.2. Suvremeni parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti**

Suvremeni parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti dijelimo na tri oblika, a to su:

- a) Parlamentarizam poremećene ravnoteže dvostranačkog tipa (Velika Britanija)

To ne znaci da u Velikoj Britaniji postoje samo dvije stranke, već da su u Domu komuna dvije stranke najbrojnije zastupljene, od kojih jedna od njih raspolaže apsolutnom većinom zastupničkih mjesta te na taj način može između izbora samostalno vladati. Kao jedan od osnovnih uzroka dvostranačkog sustava u Velikoj Britaniji možemo izdvojiti tradicionalni britanski izborni sustav

---

<sup>35</sup> Smerdel, B. Ustavno uređenje europske Hrvatske, NN, Zagreb, 2013., str.186

prema kojem je cijela država podijeljena na male izborne jedinice u kojima se relativnom većinom glasova bira u svakoj jedan zastupnik.

Takav sustav podjele mandata, u kojem se izbori za razliku od sustava apsolutne većine, obavljaju uvijek u jednom krugu potiče, kako je naprijed pokazano, stvaranje velikih političkih stranaka i eliminiranje malih, te tako pridonosi stvaranju i održavanju stranačkog sustava. Dvostranački sustav mijenja ustavnim konvencijama određen odnos između vlade i Doma komuna a time i na funkcioniranje čitavog britanskog političkog sustava.

Stranka koja je dobila većinu na izborima, ima u pravilu osiguranu većinu u Domu komuna gdje tada ta stranka oblikuje vladu, na čijem je čelu njezin politički vođa i u koju ulaze njezini vodeći ljudi. Na taj način birači, birajući zastupnike, daju istovremeno i mandat određenoj političkoj stranci da obavlja vlast do sljedećih izbora te biraju predsjednika vlade tako da dvostranački sustav ima elemente predsjedničkog sustava.

Vlada stvara i provodi politiku, dok Dom komuna obavlja politički nadzor nad radom vlade i njezinog kabineta u određenoj mjeri.

b) Parlamentarizam poremećene ravnoteže većinskog tipa koja se očituju na dva načina. Jedan od načina je činjenica da bez obzira na veći broj stranaka, jedna od njih u pravilu ima većinu predstavničkom tijelu, dok je drugi način postojanje relativno jakih stranačkih koalicija, koje samo u iznimnim situacijama padaju u predstavničkom tijelu te ostaju do vlasti do novih izbora.

Većinski parlamentarizam je mnogo složeniji od dvostranačkog parlamentarizma zbog činjenice da su u različitim zapadnoeuropskim demokracijama s parlamentarnim sustavom, višestranački sustavi su više ili manje različiti s obzirom na broj političkih stranaka i njihove političke snage, odnosno mogućnosti da budu brojnije zastupljene u predstavničkom tijelu. Većinski parlamentarizam ne predstavlja takav poremećaj ravnoteže u korist izvršne vlasti kao parlamentarizam dvostranačkog tipa.

c) Parlamentarizam poremećene ravnoteže polupredsjedničkog tipa je treća vrsta suvremenog parlamentarizma. Polupredsjednički sustav se povijesno promatrano oblikovao unutar čistog



parlamentarnog sustava, a njegova zbilja, ovisno o stranačkom sustavu pojedinih država u kojima se primjenjuje, ima ista obilježja i učinke kao i zbilja suvremene primjene ustavnog modela čistog parlamentarnog sustava.

I kod čistog parlamentarnog i kod polupredsjedničkog sustava, vlada je odgovorna parlamentu, a isto tako na prijedlog Vlade, u slučaju kada joj parlament kojem je odgovorna izglasa nepovjerenje, državni poglavar može raspustiti parlament. Državni poglavar politički je neodgovoran i u predsjedničkom i u čistom parlamentarnom sustavu. Ono što je jedina razlika između ova dva sustava je institut supotpisa akata državnog poglavara od vlade, gdje kod čistog parlamentarnog sustava svaki akt državnog poglavara mora biti supotpisan, dok je kod polupredsjedničkog institut supotpisa samo iznimka.

### **5.3.3. Parlamentarni sustav u Republici Hrvatskoj**

Ustavne promjene u studenom 2000. godine, okončale su sustav dvojne izvršne vlasti i nadmoćnog položaja Predsjednika Republike. Dok je u polupredsjedničkom sustavu predsjednik imao odlučnu ulogu u postavljanju Vlade i ministara, u novom sustavu ima još samo formalnu ovlast da povjeri mandat za sastavljanje Vlade osobi koja je u Saboru prethodnim koalicijskim dogovorom ili na temelju apsolutne mandatne većine jedne stranke stvorila preduvjete da uspješno formira Vladu.

Prema Smerdelu, zadaća hrvatskih ustavotvoraca bila je osmisliti i formulirati ustavne odredbe koje bi u svim aspektima i područjima uređivanja ustrojstva vlasti i lokalne samouprave, dosljedno i jasno razradile te primijenile načelo diobe vlasti u njegovom suvremenom značenju.

Smisao načela diobe vlasti jest da se organizacijski omogući uzajamnu provjeru i ravnotežu između nositelja najviših državnih funkcija. U horizontalnoj dimenziji ureduju se odnosi zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, dok se u vertikalnoj dimenziji ureduju odnosi između središnje vlasti i lokalne samouprave, utemeljene na ustavnoj razdiobi ovlasti, koja je sukladna načelu ustavno zajamčenog prava na lokalnu samoupravu.

U sustavu koji je ustrojen na načelu diobe vlasti nema supremacije („vrhovništva“) jednog od triju vrhovnih tijela, nego djeluju ravnopravno, svaki unutar okvira svojih ograničenih ovlasti, a sva tri tijela su podređena Ustavu. Takva dioba vlasti, predstavlja, u okviru demokratskog političkog

sustava najdjelotvornije dosad iznađeno, i u praksi demokratskih država provjereno sredstvo sprečavanja koncentracije i personalizacije vlasti. U demokratskim državama, ona se u različitim inačicama primjenjuje u okviru svih modela ustrojstva vlasti: parlamentarnom, polupredsjedničkom i predsjedničkom.

## 6. ZAKLJUČAK

Proučavajući ovu temu i stručnu literaturu stječe se dojam da idealni sustav upravljanja ne postoji, odnosno da svi sustavi vlasti imaju manjkavosti i prednosti. Konkretno u slučaju Hrvatske vidljivo je da je polupredsjednički sustav bio možda nužan s obzirom na ratnu situaciju i ratne okolnosti nastanka nove demokratske zemlje. U mirnodopskom vremenu ovaj sustav nije davao najbolje rezultate i stoga se ustavnim promjenama otišlo u smjeru parlamentarnog sustava. Stoga je za zaključiti da ustroj vlasti i vladavine ovise o vanjskim okolnostima i situacijama. Pri pripremi Hrvatske za članstvo u EU, kao i službenim ulaskom RH u EU mnogo se zakonskih akata kao i ustavnih odredbi bez mnogo promišljanja nastojalo slijepo precrtati i čim prije udovoljiti europskom zakonodavstvu bez uzimanja u obzir razdoblja prilagodbe u kojem bi se osiguralo i provođenje tih zakona, prvenstveno u osposobljavanju ljudskih kadrova za provođenje zakona i odredbi. Modeli i uzori, se dakako, ne mogu izbjeći, jer su alternative ograničene, ali ih valja dobro promisliti – a to znači i kritički raspraviti – prije nego što se primijene.<sup>36</sup>

Možemo ustvrditi da su ovlasti Vlade RH vrlo jasno definirane kako ustavnim odredbama u osnovnoj zadaći tako i zakonom i Vladinim poslovníkom. Iako su razlozi promjene polupredsjedničkog u parlamentarni sustavu u literaturi opsežno i sustavno obrađeni, valja istaknuti da je za ovakvu transformaciju bilo potrebno napraviti i niz ustavnih promjena. Svjedoci smo da se obično s dolaskom novih Vlada uvijek ponovno aktualizira potreba ustavnih promjena u mnogim područjima. No, često ustavne promjene ne donesu očekivane rezultate. Izvršna vlast u bilo kojem sustavu nije lišena potencijalnih zlouporaba i korupcije od strane pojedinaca unutar Vlade. Također neovisno o tome je li u pitanju predsjednički, polupredsjednički ili parlamentarni sustav vlasti, ustavne odredbe nisu prepreka za neodgovornost vlasti. No, svakako ukoliko se te zluporabe javno obznane to izravno utječe na promjenu vlasti. Stoga je sustav koji točno definira razdoblje u kojem po volji birača može doći do smjene vlasti dobar kontrolni mehanizam koji osigurava razvitak političkog sustava koji doprinosi razvoju boljitka društva. Ono što bi definitivno prema mišljenju autorice, doprinijelo pravednijem društvu posebice u političkom kontekstu jesu rigoroznije sankcije za nepoštivanje ustavnih odredbi, a posebno kada je riječ o političkim strukturama i osobama iz javnog života. Također, korelacije između izvršne, sudbene i

---

<sup>36</sup> Smerdel, B. Ustavno uređenje europske Hrvatske, NN, Zagreb 2013. str. 503-504

zakonodavne vlasti trebale bi biti isključivo profesionalne i u službi besprijekornog funkcioniranja ustavnih odredbi. Svaki pokušaj nedopuštenog utjecaja na neki od navedenih oblika vlasti u svrhu ostvarivanja osobnih ili institucionalnih koristi, i to izvan zakonskih i ustavnih odredbi trebalo bi postati u potpunosti nepoželjno ponašanje koje je svakako predmetom javne osude i podložno odgovarajućim sankcijama.

Vlada RH kao tijelo izvršne vlasti u uređenom europskom demokratskom društvu svakako bi trebala biti perjanica i provoditelj svih ustavnih i zakonodavnih odredbi prije svega u svom djelokrugu posla i načinu izvršavanja dužnosti, a onda naravno i inzistiranje da i svi uključeni u funkcioniranje države i društva općenito provode načela i odredbe Ustava i Zakona Republike Hrvatske.

**Popis tablica:**

Tablica 1. Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača 2015.....18

Tablica 2. Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, 2016.....18

Tablica 3. Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, 2020.....19

## 7. LITERATURA

### **Knjige i udžbenici:**

1. Ljerka Mintas Hodak, dr.sc., Mario Rašić mag.iur, Uvod u državu i pravo, Mate d.o.o., Zagreb, 2016.
2. Smerdel, B., Sokol, S., Ustavno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.
3. Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, lipanj 2013.
4. Smerdel Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne Novine, Zagreb, 2020.

### **Članci:**

1. Matteo Žugaj, Hrvatske izborne jedinice- postojeći nesklad i buduće promjene, Izvorni znanstveni rad, Zagreb, 2017.
2. NN 24/2023 (1.3.2023.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca.
3. R. PODOLNJAK, Temeljne značajke polupredsjedničkog sustava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 1., (2022)

### **Zakoni i Ustavi:**

1. Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 154/11., 121/12., 7/13., 61/15., 99/16., 57/17. i 87/19., 88/20. - neslužbeni pročišćeni tekst.
2. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, NN 56/91, 27/92, 34/92 – pročišćeni tekst, 51/00, 105/00 – pročišćeni tekst.
3. Zakon o sustavu državna uprave, Narodne novine 150/ 2011, čl. 65.
4. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (“Narodne Novine” broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03., 167/03., 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11., 93/11. i 19/15.
5. Zakon o registru birača ( “ Narodne Novine” broj 144/12.”)
6. Zakon o prebivalištu (“ Narodne Novine” broj 144/12. I 158/13.).
7. Zakon o Vladi Republike Hrvatske, 2019-2022.

8. Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 154/11., 121/12., 7/13., 61/15., 99/16., 57/17. i 87/19., 88/20. - neslužbeni pročišćeni tekst.
9. Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), NN 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

Internetski izvori:

1. E- vlada- gov.hr. <https://gov.hr/hr/e-vlada/18>
2. Hedbeli Ž., Institucije državne uprave Republike Hrvatske od osamostaljenja do članstva u Europskoj uniji, I. dio od 1990. -2004. godine, str. 105.i 106.  
[https://documenta.hr/wp-content/uploads/2020/09/institucije\\_drzavne\\_uprave.pdf](https://documenta.hr/wp-content/uploads/2020/09/institucije_drzavne_uprave.pdf)
3. NN 24/2023 (1.3.2023.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca  
<https://www.zakon.hr/cms.htm?id=56137>
4. NN 24/2023 (1.3.2023.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca <https://www.usud.hr/>
5. Vlada Republike Hrvatske- odnos vlade i sabora, <https://vlada.gov.hr/odnos-vlade-i-sabora/11347>
6. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 150/ 2011., čl. 65.  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_12\\_150\\_3086.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_150_3086.html)
7. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 150/ 2011., čl. 9 i 10.  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_12\\_150\\_3086.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_150_3086.html)