

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
KATEDRA ZA POVIJEST HRVATSKOG PRAVA I DRŽAVE

ANDRIJA BRAJKO

DIPLOMSKI RAD

ODNOS SABORA I VLADE REPUBLIKE HRVATSKE OD 1990. DO 1995. GODINE

Mentor: izv. prof. dr. sc. Ivan Kosnica

Zagreb, studeni 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Andrija Brajko, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Andrija Brajko, v. r.

SAŽETAK

Rad analizira razvoj odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj tijekom donošenja prvog Ustava i u prvim godinama hrvatske neovisnosti, posebno se osvrćući na pravne i ustavne okvire koji su definirali uloge i ovlasti Sabora kao zakonodavnog tijela te Vlade kao izvršnog organa. U središtu analize nalazi se uloga zakonodavne delegacije, putem koje je Vlada dobila ovlast donošenja uredbi sa na temelju zakonodavne delegacije, te se istražuje način i učestalost primjene ovih uredbi u praksi. Kvantitativna i kvalitativna analiza uredbi pruža temelj za zaključke o mjerama i opsegu korištenja zakonodavne delegacije, kao i o utjecaju takvog postupanja na diobu vlasti.

Rad također razmatra izazove povezane s formiranjem nove države i uspostavom njenih institucija, pri čemu su političke i pravne okolnosti zahtijevale prilagodbu tradicionalnih načela diobe vlasti. U tom kontekstu, opisuje se i polupredsjednički sustav vlasti uveden Božićnim ustavom iz 1990. godine, analizirajući na koji je način taj model vlasti ograničavao ravnotežu između zakonodavne i izvršne grane. Osim opisa pravnog okvira, rad istražuje društvene i političke prilike toga razdoblja, koje su često dovodile do napetosti između Sabora i Vlade te utjecale na samostalnost zakonodavne vlasti. Kroz analizu povijesnih i institucionalnih aspekata, rad nudi pregled ključnih izazova s kojima se suočavala nova država, s naglaskom na važnost održavanja ravnoteže među granama vlasti za očuvanje demokratskih standarda i vladavine prava.

Ključne riječi: Republika Hrvatska, Sabor, Vlada, zakonodavna delegacija, Božićni ustav, uredbi na temelju zakonodavne delegacije, polupredsjednički sustav, dioba vlasti, izvršna vlast, zakonodavna vlast, ustavno pravo, neovisnost, institucionalni izazovi

SUMMARY

The paper analyzes the development of the relationship between the legislative and executive branches in the Republic of Croatia during the adoption of the first Constitution and the early years of Croatian independence, with a particular focus on the legal and constitutional frameworks that defined the roles and powers of the Parliament as the legislative body and the Government as the executive authority. The central analysis is on the role of legislative delegation, through which the Government received the authority to issue decrees based on legislative delegation, examining the manner and frequency of applying these decrees in practice. A quantitative and qualitative analysis of the decrees provides a foundation for conclusions on the measures and extent of legislative delegation usage, as well as the impact of this practice on the separation of powers.

The paper also considers challenges associated with forming a new state and establishing its institutions, where political and legal circumstances required an adaptation of traditional principles of power separation. In this context, the semi-presidential system of government introduced by the Christmas Constitution of 1990 is described, analyzing how this model affected the balance between the legislative and executive branches. Beyond the legal framework, the paper examines the social and political conditions of the period, which often led to tensions between the Parliament and the Government and influenced the autonomy of the legislative branch. Through an analysis of historical and institutional aspects, the paper offers an overview of the key challenges faced by the new state, emphasizing the importance of maintaining a balance among the branches of power to preserve democratic standards and the rule of law.

Keywords: Republic of Croatia, Parliament, Government, legislative delegation, Christmas Constitution, decrees based on legislative delegation, semi-presidential system, separation of powers, executive power, legislative power, constitutional law, independence, institutional challenges

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. TEORIJSKI DIO.....	2
2.1. Dioba vlasti.....	2
2.2. Zakonodavna delegacija.....	4
2.2.1. Pravna priroda uređaba na temelju zakonodavne delegacije.....	5
3. POVIJESNI KONTEKST I DONOŠENJE BOŽIĆNOG USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE.....	7
3.1. Božićni ustav i ovlasti Vlade Republike Hrvatske i Sabora Republike Hrvatske.....	8
4. KVANTITATIVNA I KVALITATIVNA ANALIZA NORMATIVNIH AKATA (1990.-1995.).....	10
4.1. Aktivnosti Sabora.....	11
4.2. Aktivnosti Vlade RH.....	14
4.3. Međuodnos Vlade i Sabora RH u promatranom razdoblju.....	17
5. PROBLEMATIKA ZAKONODAVNE DELEGACIJE I AKTUALNOSTI.....	18
5.1. Kvantitativna i kvalitativna (ne)umjerenost.....	18
5.2. Opasnost prevlasti izvršne vlasti nad zakonodavnom.....	20
6. ZAKLJUČAK.....	22
7. LITERATURA.....	24

1. UVOD

Tematika odnosa Sabora i Vlade Republike Hrvatske zahtijeva sveobuhvatan pristup koji uključuje usporedbu ustavnog okvira, procesa stvaranja države, ovlasti Sabora prema Vladi te mogućnosti Vlade da djeluje kao zakonodavac. U ovom se radu analizira odnos između zakonodavne i izvršne vlasti u kontekstu prvog hrvatskog Ustava donesenog 1990. godine te prvih godina hrvatske neovisnosti.

Hrvatska je kroz svoju recentnu povijest doživjela značajne promjene u političkom i pravnom sustavu, posebice tijekom razdoblja osamostaljenja i demokratizacije. Ustav iz 1990. godine, donesen u ključnom trenutku stvaranja države, odredio je temeljne principe razdiobe vlasti te definirao uloge i odnose između Sabora i Vlade. Sabor, kao najviše zakonodavno tijelo, određen je kao ključni akter u kreiranju zakonskih okvira i nadzoru izvršne vlasti, dok je Vladi dodijeljena uloga provedbe zakona i politika, uz mogućnosti ograničenog zakonodavnog djelovanja. Odnos između Sabora i Vlade u prvim godinama neovisnosti Republike Hrvatske karakterizirala je dinamika moći i političkih previranja, što je imalo izravan utjecaj na oblikovanje zakonodavne prakse. Sabor je imao široke ovlasti u kreiranju zakona, ali i u nadzoru rada Vlade, što je u teoriji trebalo osigurati ravnotežu između zakonodavne i izvršne vlasti. Međutim, stvarnost je pokazala određene izazove u implementaciji ovih načela, poglavito kada je riječ o mogućnostima Vlade da djeluje u zakonodavnom kapacitetu kroz izdavanje uredbi sa zakonskom snagom koje su se nerijetko ekstenzivno koristile. U kontekstu trodiobe vlasti treba istaknuti i ulogu Predsjednika Republike koji je tada imao široke ovlasti, koje je jednako tako i koristio budući da mu je tadašnji polupredsjednički tip vlasti to i omogućavao.

U analizi normativnog okvira bitno je usporediti teorijska načela s praktičnom primjenom. Proučavanje prvog Ustava i njegove primjene omogućuje razumijevanje kako su teoretski odnosi između Sabora i Vlade funkcionirali u praksi, i kako su političke i društvene okolnosti utjecale na te odnose. Posebno je značajno istražiti kako su se ovlasti Sabora manifestirale u kontroli Vlade i na koji način je Vlada koristila svoje zakonodavne mogućnosti, što će biti detaljno razrađeno kroz analizu povijesnog konteksta te interpretaciju relevantnih zakonskih akata.

Ovaj diplomski rad stoga ne samo da pruža dubinski uvid u ustavno-pravne odnose Sabora i Vlade u ključnom periodu hrvatske povijesti, već nastoji i identificirati ključne lekcije koje se

moгу primijeniti u razumijevanju suvremenih izazova u hrvatskoj političkoj i zakonodavnoj praksi. Analizirajući ove elemente, rad teži da doprinese širem razumijevanju dinamike između zakonodavne i izvršne vlasti u kontekstu kontinentalnog europskog pravnog sustava.

2. TEORIJSKI DIO

Razumijevanje instituta diobe vlasti i zakonodavne delegacije predstavljaju osnovu za ulazak u analizu tih instituta te donošenje valjanih zaključaka. Osim toga, poznavanje teorijskog pristupa u proučavanju ovih instituta pruža teorijsku osnovu prema kojoj je moguće ocijeniti primjenu istih na normativnoj razini, ali još važnije i u praksi. Prije ulaska u navedeno, važno je uočiti da su ti instituti međusobno ovisni jedan o drugome, odnosno nemoguće je zamisliti diobu vlasti u modernom smislu koja ne nudi mogućnost zakonodavne delegacije u određenim stanjima. Postojanje i prakticiranje instituta zakonodavne delegacije posljedično traži postojanje diobe vlasti.

2.1. Dioba vlasti

Načelo diobe vlasti temeljno je načelo demokratskih sustava i predstavlja načelo koje sadrže svi demokratski ustavi svijeta¹. Povijesno gledajući, ovo načelo pojavljuje se već u 18. stoljeću u razmišljanjima i djelu „O duhu zakona“ francuskog filozofa i mislioca Montesquieua. Prema Montesquieuu, svaki čovjek s neograničenom vlašću (bila ona sudska, izvršna ili zakonodavna) sklon je zlouporabi iste, stoga je potrebno ograničiti svaku vlast njezinom trodiobom.² Montesquieuu pritom nastoji tumačiti diobu vlasti kao međusobnu isprepletenost triju vlasti koja jamči međusobnu suradnju i koheziju, a ne isključivu podjelu kako se to nerijetko pogrešno tumači.³

Kada govorimo o diobi vlasti u kontekstu ustavnog modela Republike Hrvatske uređenog Božićnim ustavom iz 1990., bitno je sagledati taj institut iz prizme diobe vlasti u polupredsjedničkom sustavu koji je tada bio na snazi, ali i pokazati promjene koje je donio prelazak na parlamentarni sustav vlasti, a tiču se diobe vlasti. U praksi najpoznatiji primjer predsjedničkog sustava je onaj SAD-a koji karakteriziraju organizacijski distancirani najviši

¹ Sokol, Smiljko. Načelo diobe ili ograničenja vlasti. *Politička misao*, Vol. XXIX, br.1, 1992., str. 3.

² Smerdel, Branko. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020., str. 282.

³ Sokol, *op.cit.*, str. 7.

organi koji se međusobno isprepliću. S druge pak strane, parlamentarni sustav u svom punom obliku očituje se kroz međusobnu ovisnost parlamenta i vlade, uz predsjednika koji služi kao stabilan dio tog sustava s ograničenom moći.⁴ Polupredsjednički sustav kao takav, predstavljen Božićnim ustavom iz 1990. kritiziran je zbog jake uloge predsjednika republike, što oslabljuje načelo diobe vlasti. Božićnim ustavom predstavljen je model "parlamentarizma s narušenom ravnotežom u korist izvršne vlasti," koji se u kontekstu obrambenog rata i borbe za neovisnost oblikovao kao polupredsjednički sustav.⁵ Ipak, gledajući s odmakom i promatrajući takav sustav u praksi, jasno je da je načelo diobe vlasti u takvom sustavu i više nego zadovoljeno, jer se predsjednička odgovornost očituje u odgovornosti Vlade, nad kojom je on nadmoćan, prema Saboru.⁶ U tom slučaju, polupredsjednički sustav ne razlikuje se uvelike od parlamentarnog koji je u Republici Hrvatskoj uspostavljen ustavnim promjenama 2000. i 2001. godine i ostaje aktualan model organizacije vlasti. Njegove ključne karakteristike uključuju jednakost između zakonodavne i izvršne vlasti, formiranje parlamentarne vlade te odgovornost vlade prema parlamentu. Također, sustav osigurava ograničenje ovlasti predsjednika države, ponajprije kroz institut supotpisa.⁷ Ovaj je model, kako je već navedeno, usvojen kao odgovor na prekomjerni utjecaj predsjednika na donošenje ključnih političkih odluka.

Iako gore navedeno poznavanje instituta diobe vlasti kroz nekoliko stoljeća i integracija takvog instituta kroz ustave europskih demokracija daje privid da je prihvaćanje diobe vlasti prirodno, treba naglasiti da je hrvatski put ka stvaranju moderne demokratske države bio otežan činjenicom da se Republika Hrvatska nalazila u tranziciji iz socijalističke republike u kojoj je temeljno organizacijsko načelo bilo načelo jedinstva vlasti. Posljedice takvog stanja vidjet će se i kasnije u razvoju ustavnog i pravnog poretka. One su bile vidljive i već pri samom donošenju Ustava 1990.godine, pa tako on vrlo skromno propisuje da je : „državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu“.⁸ Kasnije su navedene odredbe proširene i dodatno razrađene, što jasno pokazuje pomak prema kompleksnijem shvaćanju i primjeni ovog instituta.

⁴ *Ibid.*, str. 16.

⁵ Arsen Bačić i Petar Bačić. Parlamentarne procedure: u Hrvatskoj i komparativno. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. vol. 52 ,br. 3-4.,2002., str. 599.

⁶ Predsjednik odabire predsjednika Vlade koji zatim kao i cijela vlada odgovara parlamentu.

⁷ Smerdel, Branko. Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava. *Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 11, 2009, str. 109.

⁸ Ustav RH NN 56/90, čl. 4.

2.2. Zakonodavna delegacija

Zakonodavna delegacija, odnosno prijenos zakonskih ovlasti, predstavlja iznimku od načela da zakone donosi isključivo parlament. Ova je praksa prisutna u većini suvremenih demokratskih sustava od ranih dana modernih država. Koncept zakonodavne delegacije pojavio se već u 17. stoljeću s razvojem novog sustava zakonodavne vlasti, što je dovelo do dugotrajne borbe za prevlast između monarha i parlamenta. Pojam delegacije, bez pridjeva zakonodavna, puno je stariji i odnosi se na prijenos ovlasti s naroda na nositelja vlasti.⁹ Sličan opis vrijedi i za suvremeni koncept zakonodavne delegacije gdje parlament predstavlja narod, a ovlasti se prenose na izvršno tijelo. Bitna je razlika u tome što je suvremena zakonodavna delegacija strogo ograničena u pogledu širine ovlasti koje se prenose vladi. Iako prijenos zakonodavnih ovlasti povećava efikasnost rada izvršne vlasti, pasivna uloga zakonodavne vlasti često daje prednost izvršnoj grani vlasti, čime ona postaje glavni nositelj regulatorne aktivnosti u državi. Takva situacija omogućava izvršnoj vlasti da brže reagira na hitna pitanja i promjene u društvu, ali može dovesti do smanjenja utjecaja zakonodavne vlasti na normativni okvir.

S vremenom je praksa zakonodavne delegacije postala ključni pokazatelj dominacije izvršne vlasti nad zakonodavnom, odnosno vlade nad parlamentom. Ipak, odluka o delegiranju zakonodavnih ovlasti ostaje u isključivoj nadležnosti parlamenta.¹⁰ Iako zakonodavna delegacija ima ustavnu osnovu, ona predstavlja određenu derogaciju podjele nadležnosti između legislativne i egzekutivne vlasti utvrđene Ustavom.¹¹ Ova narušena ravnoteža, osim povećane učinkovitosti, donosi i negativne posljedice poput proliferacije pravnih propisa, manjka transparentnosti pravnog poretka i nezadovoljstva građana zbog sumnje u legitimitet same delegacije te posljedično u donošenje uredbi sa zakonskom snagom donesenih od strane izvršne vlasti.¹²

U Republici Hrvatskoj, primjena ovog načela definirana je u članku 88. prvog Ustava, gdje stoji: "Zastupnički dom može, najviše na vrijeme od godinu dana, ovlastiti Vladu Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz njegova djelokruga, osim onih koja se odnose na razradu Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina, nacionalna prava, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i lokalne samouprave. Uredbe na

⁹ Barić, Sanja. Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 6, br. 1, 2006, str.194.

¹⁰ *Ibid.*, str.198.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

temelju zakonske ovlasti ne mogu djelovati unatrag. Uredbe donesene na temelju zakonske ovlasti prestaju vrijediti istekom roka od godinu dana od dana dobivene ovlasti, ako Zastupnički dom ne odluči drukčije".¹³ Kasnija promjena u odnosu na izvorni tekst Ustava odnosila se na zamjenu termina "Zastupnički dom" s "Hrvatski sabor", što je bila posljedica ukidanja dvodomnosti Sabora.

Dodatno, treba istaknuti da zakonodavna delegacija omogućuje brže donošenje propisa u hitnim situacijama kada parlament nije u mogućnosti brzo reagirati. Ipak, kako bi se spriječila zloupotreba ovlasti, parlament mora zadržati mehanizme kontrole i revizije uredbi koje donosi izvršna vlast na temelju delegiranih ovlasti. Na taj način, može se održati ravnoteža između efikasnosti izvršne vlasti i odgovornosti prema načelima demokracije i vladavine prava.

2.2.1. Pravna priroda uredbi na temelju zakonodavne delegacije

Jasno se uočava da uredbe sa zakonskom snagom koje donose predsjednik Republike Hrvatske i Vlada ne pripadaju standardnim pravnim aktima koji se obično svrstavaju u podzakonske propise. No, prema brojnim kriterijima, ne spadaju ni u pravne propise koje nazivamo zakonima, premda sadrže odredbe s istim učinkom kao zakon. Prema članku 5., stavku 1. Ustava, ovi akti se klasificiraju kao "ostali", a prema članku 129., stavku 1., alineji 2., spadaju u kategoriju "drugih propisa".

Razlozi za takvu klasifikaciju proizlaze iz ustavnih odredbi koje je dodatno potvrdila ustavnosudska praksa.¹⁴ Prvo, uredbe sa zakonskom snagom ne donosi zakonodavno tijelo, već ustavna tijela izvršne vlasti – Predsjednik Republike i Vlada. U svim ovim okolnostima, uredbe sa zakonskom snagom donose se u svrhu očuvanja ustavnopravnog poretka tijekom izvanrednih situacija. Ključna osobina ovih uredbi jest njihova privremenost i obveza da budu potvrđene od strane Sabora čim to postane moguće. Ako Sabor odbije potvrditi neku od ovih uredbi, ona automatski prestaje vrijediti.¹⁵

Vladine uredbe sa zakonskom snagom, koje Vlada donosi na temelju zakonske ovlasti koju joj je dao Sabor, svojim nazivom jasno upućuju na to da, poput predsjedničkih uredbi sa zakonskom snagom, one nisu Ustav, ustavni zakon niti zakon u formalnom smislu. Ipak, zbog

¹³ Ustav RH NN 56/90

¹⁴ Vidi primjerice rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-149 /19 92 od 18. studenoga 1992. godine ili rješenje U-II 66/1994 od 25. veljače 1994. godine.

¹⁵ To je vid kontrole.

činjenice da imaju zakonsku snagu u supstancijalnom smislu, ove uredbe ne mogu se svrstati ni u uobičajene podzakonske akte.¹⁶ No, s druge strane, ovi pravni akti imaju nekoliko važnih ograničenja koja ih bitno razlikuju od pravnih propisa kakvi su Ustav, ustavni zakon ili zakon. Prije svega, uredbe sa zakonskom snagom ne donose ustavotvorna ili zakonodavna tijela, već ih donosi izvršna vlast, odnosno Vlada Republike Hrvatske. U okviru podjele vlasti, očito je da uredba sa zakonskom snagom, koju Vlada donosi temeljem zakonodavne delegacije, ima funkciju pravnog propisa koji izvršava volju zakonodavnog tijela kroz zakon kojim je Sabor ovlastio Vladu na donošenje takvih uredbi.

Nadalje, ove uredbe Vlada može donijeti samo na temelju zakonske ovlasti, a njihov sadržaj mora biti u skladu sa zakonom koji im daje ovlast. Uz to, uredbe sa zakonskom snagom ne smiju regulirati ona pitanja koja Ustav isključuje iz zakonodavne delegacije i koja Sabor stoga ne može prenijeti na Vladu putem uredbi sa zakonskom snagom. Dodatno, Sabor može ovlastiti Vladu na donošenje uredbi sa zakonskom snagom samo u iznimnim i izvanrednim okolnostima, posebno kad Sabor ne zasjeda. Pritom se postavlja pitanje jesu li uopće takvi akti zakonske uredbe ili u pravnom smislu predstavljaju zakon. U svakom slučaju, Ustavni sud Republike Hrvatske je, primjerice, u svojoj odluci U-II-66/1994 od 25. veljače 1994. s pravom zaključio da se radi o pravnim propisima privremenog karaktera sa zakonskom snagom. Ipak, teško bi se moglo reći da se radi o pravnim propisima koji se mogu nazivati zakonima ili podzakonskim općenormativnim aktima. Sigurno je, međutim, da predstavljaju vrstu pravnih propisa koji se mogu svrstati u "druge propise" i za koje je Ustavni sud nadležan odlučivati o njihovoj usklađenosti s Ustavom i zakonom.¹⁷

Također, valja imati na umu da se u pojedinim slučajevima može postaviti i pitanje ustavnosti tih uredbi. Moguće je razmatrati ustavnost uredbi prema članku 129., stavku 1., alineji 1., iako uredbe formalno nisu zakoni u uobičajenom smislu. To pitanje postaje posebno važno kada se procjenjuje usklađenost uredbi s ustavnom osnovom koja im omogućava donošenje, odnosno kada je potrebno ocijeniti ustavnu osnovu prema kojoj zakonodavac delegira ovlasti Vladi. Dodatno, pri procjeni usklađenosti ovih uredbi s Ustavom potrebno je ispitati proceduralne i materijalne uvjete – jesu li postupci donošenja uredbi bili u skladu s Ustavom te jesu li uredbe sadržajno u skladu s ustavnopravnim zahtjevima.¹⁸

¹⁶ Arlović, Mato. Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 30, br. 3-4, 2014, str. 19.

¹⁷ *Ibid.*, str. 28.

¹⁸ *Ibid.*, str. 29.

3. POVIJESNI KONTEKST I DONOŠENJE BOŽIĆNOG USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Kako bismo razumjeli odluke donesene na početku hrvatske neovisnosti, potrebno je ukratko analizirati situaciju u bivšoj Jugoslaviji. Nakon Drugog svjetskog rata, jugoslavenski komunisti preuzimaju vlast, a stvaranje tzv. Privremene vlade omogućava međunarodno priznanje.¹⁹ Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine, koji je nalikovao na Ustav SSSR-a iz 1936., uspostavlja načela federalizma, jedinstva vlasti i kolektivnog vlasništva.²⁰ Savezni ustav omogućava donošenje republičkih ustava, uključujući i Ustava Narodne Republike Hrvatske koji je priznao pravo na samoodređenje, uključujući odcjepljenje, što je postalo važno pri raspadu Jugoslavije.

Nakon udaljavanja od SSSR-a uslijedile su ustavne promjene na saveznoj razini, počevši od Ustavnog zakona 1953. godine koji je uveo društveno vlasništvo i samoupravljanje kao temeljne principe. Centralizacija federacije izazvala je nezadovoljstvo u Hrvatskoj i Sloveniji, što je vlast pokušala riješiti Ustavom iz 1963. godine, koji je, prvi put na saveznoj razini, proklamirao pravo naroda na samoopredjeljenje. Ustav iz 1974. godine dodatno je decentralizirao federaciju, ojačao položaj republika i uveo načelo pariteta, osiguravajući ravnopravnu zastupljenost republika.

Osamdesetih godina, nakon smrti Josipa Broza Tita, jača velikosrpska ideologija, što dovodi do nezadovoljstva u Hrvatskoj i Sloveniji. Situacija kulminira blokiranjem izbora Stjepana Mesića za predsjednika Predsjedništva SFRJ, što dodatno destabilizira federaciju. Potaknuta događanjima u Europi²¹ i unutar Jugoslavije, Hrvatska se okreće stvaranju vlastitog demokratskog ustavnog okvira.

U prosincu 1989. donesena je odluka o održavanju slobodnih višestranačkih izbora. Na izborima 1990. pobijedila je Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) dok je Savez komunista Hrvatske - Stranka demokratskih promjena (SDP)²² doživio poraz. Konstituiranje Hrvatskog sabora 30. svibnja 1990. označava početak ustavnopravnog procesa konstituiranja samostalne

¹⁹ Čepulo, Dalibor. *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2020, str. 307.

²⁰ *Ibid*, str. 322.

²¹ Rušenje Berlinskog zida i raspad socijalističkih režima.

²² Kasapović, Mirjana. Političke stranke i stranački sustav u Hrvatskoj, *Politička misao*, Vol. XXXI, br.1, 1994 str. 181.

hrvatske države.²³ HDZ odmah započinje s donošenjem amandmana na Ustav SR Hrvatske iz 1974. godine, uključujući uklanjanje pridjeva "socijalistička" iz naziva republike i promjene u simbolima države.

U srpnju 1990., predsjednik Franjo Tuđman podnosi Saboru inicijativu za donošenje novog Ustava. Nakon pet mjeseci rada, 22. prosinca 1990. godine, Sabor donosi Ustav Republike Hrvatske, poznat kao "Božićni Ustav".²⁴ Ustav je uspostavio polupredsjednički, dajući predsjedniku Republike široke ovlasti. Članak 88. omogućuje Zastupničkom domu da ovlasti Vladu za donošenje uredbi, dok članak 101. daje predsjedniku ovlasti u izvanrednim situacijama.

Prve godine neovisnosti donijele su brojne izazove, uključujući ekonomsku transformaciju i visoka očekivanja od nove države.²⁵ Iako su ustavne odredbe bile dobro zamišljene, njihova primjena bila je problematična zbog nedostatka iskustva s modernim ustavnim vladavinama. Dinamika donošenja propisa i međuodnos grana vlasti postali su ključni aspekti razvoja hrvatske države, što će biti tema sljedećeg poglavlja.

3.1.Božićni ustav i ovlasti Vlade Republike Hrvatske i Sabora Republike Hrvatske

Polupredsjednički sustav uspostavljen Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine osigurao je predsjedniku Republike znatno šire ovlasti nego što bi to bio slučaj u parlamentarnom sustavu.²⁶ Odabir modela vlasti u kojem je značajna izvršna vlast dana Predsjedniku Republike bio je logičan izbor s obzirom na nasljeđe autoritarne političke tradicije te na tadašnju pravnu i političku kulturu. Početkom devedesetih godina 20. stoljeća, kada su mnoge "nove demokracije" prolazile kroz velike političke promjene i provodile ustavne reforme, istaknuti nizozemsko-američki politolog Arend Lijphart iznio je važnu tezu.²⁷ Smatrao je da su u procesu "ustavnog izbora" ključne dvije odluke: biranje između većinskog i proporcionalnog izbornog sustava te između parlamentarnog i predsjedničkog uređenja vlasti. Prema njemu, nakon donošenja tih odluka slijedi period konsolidacije i institucionalizacije izabranih ustavnih

²³ Fabijanić Gagro, Sandra i Vukas, Budislav, ml. Pravna priroda i politička pozadina oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 58, br. 5, 2008, str. 1168.

²⁴ Republika Hrvatska je tada još u fazi nastajanja, jer neovisnost stječe tek 8. listopada 1991. godine.

²⁵ Kornai, Janos. Velika transformacija srednjoistočne Europe: Uspjeh i razočaranje. *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 13, br.3-4, 2006, str. 351.

²⁶ Čepulo. *op. cit.*, str. 355.

²⁷ Arend Lijphart. Constitutional Choices for New Democracies, *Journal on Democracy*. Vol. 2, br. 1, 1991, str. 9

institucija. Međutim, u Hrvatskoj se njegovo predviđanje nije pokazalo točnim, što je dovelo do ponovnih prijedloga za ozbiljne promjene u ustavnom sustavu.²⁸

U Hrvatskoj, ustavne odluke u vezi ovih važnih pitanja, iako ključne, nisu bile jedine važne odluke tijekom posljednjih dvadeset godina. Taj period pokazuje da stabilizacija temeljnog ustavnog uređenja nije jednostavan proces niti pitanje koje bi moglo biti riješeno pod dominacijom određene teorijske ili stručne perspektive,²⁹ iako o prihvaćanju ustavnih načela ovisi kompletno uspostavljanje vladavine prava.³⁰ Odluka o polupredsjedničkom sustavu u Hrvatskoj temeljila se na tri ključna razloga: prvo, politička vizija Franje Tuđmana, prvog predsjednika i vođe stranke koja je pobijedila na prvim višestranačkim izborima, za koju je teorijski okvir ponuđen na temelju francuskog polupredsjedničkog sustava; drugo, nedostatak demokratske tradicije i sklonost novih političkih elita prema sustavu koji koncentrira i personalizira vlast; i treće, procjena da su budući izazovi i prijetnje zahtijevali centralizaciju političkog odlučivanja.³¹

Prihvaćanjem polupredsjedničkog modela po uzoru na Francusku, Republika Hrvatska je preuzela rješenja iz francuskog Ustava iz 1958. godine, koja predsjedniku daju široke ovlasti, uključujući mogućnost donošenja uredbi sa zakonskom snagom u izvanrednim situacijama.³² Premda je Predsjednik Republike posjedovao ove opsežne ovlasti, sustav nije bio usmjeren na koncentraciju vlasti u jednoj osobi, već je predviđao diobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu granu. Ipak, zbog ratnih okolnosti, trodioba vlasti postala je složenija, osobito u pogledu odnosa između Predsjednika, Sabora i Vlade. Hrvatski polupredsjednički sustav, iako u mnogočemu sličan francuskom modelu, imao je određene razlike u odnosu na svoj izvorni uzor. U hrvatskom ustavu izostavljene su neke institucionalne prepreke koje su u Francuskoj služile kao zaštita od predsjedničke dominacije.³³ Time je uloga predsjednika u Hrvatskoj dodatno osnažena, što je dovelo do njegove prekomjerne dominacije u političkoj vlasti tijekom sredine i kraja devedesetih godina prošlog stoljeća. Svi ključni politički subjekti, uključujući

²⁸ Branko Smerdel, *Parlamentarni Sustav i Stabilnost Hrvatskog Ustava*, op.cit., str. 99.

²⁹ *Ibid.*, str.103.

³⁰ Branko Smerdel, *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, Zbornik PFZ, vol. 51, br. 6, 2001, 1149-1162, str.1150.

³¹ Smiljko Sokol, *Suvremeni parlamentarizam, polupredsjednički sustav i novi hrvatski ustav*, *Zakonitost*, vol 44, br. 11-12, 1990., 1411-1424. kao i Josip Kregar, Branko Smerdel, Ivan Šimonović, *Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, vol. 41, br.2-3, 1991, str. 130

³² Padjen, Ivan. *Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskoga javnog prava*. *Politička misao*, Vol XXXIII, br.1., 1996, str. 152.

³³ Kostadinov, Biljana. *Predsjednik Republike: mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema Ustavnom modelu Francuske*, *Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, vol. 28, br.1., 2016, str. 67.

Sabor i Vladu, bili su pod izravnim utjecajem jedne stranke – Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) – čiji je predsjednik bio Franjo Tuđman. Ovaj politički element imao je dalekosežan utjecaj na funkcioniranje trodiobe vlasti, a njegove implikacije bit će predmet rasprave i u daljnjem tekstu. Na kraju, to je rezultiralo napuštanjem polupredsjedničkog sustava i prelaskom na parlamentarni model vlasti

Članak 88. Ustava Republike Hrvatske omogućio je Zastupničkom domu da privremeno ovlasti Vladu da uredbama regulira određena pitanja iz nadležnosti Sabora, s izuzetkom onih koja se odnose na temeljna ustavna prava i slobode, nacionalna prava te ustrojstvo i djelokrug državnih tijela. Ova zakonodavna delegacija bila je vremenski ograničena na godinu dana, nakon čega bi uredbi prestale vrijediti ako Sabor ne bi odlučio drugačije, a retroaktivno djelovanje uredbi bilo je strogo zabranjeno. Uvođenje ovog instituta, koji nije postojao u prethodnoj pravnoj praksi, simboliziralo je namjeru ustavotvorca da se Hrvatska potpuno odmakne od prijašnjih autoritarnih sustava prema modernim zapadnoeuropskim demokratskim standardima.

Osim članka 88., važno je spomenuti i članak 101. koji predsjedniku Republike daje ovlast da donosi uredbi sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u ratnim stanjima ili kada su neovisnost i jedinstvenost države ugroženi, kao i kada tijela državne vlasti nisu u mogućnosti redovito obavljati svoje dužnosti. Ove su ovlasti omogućile predsjedniku Tuđmanu da preuzme značajan dio zakonodavnih funkcija, čak i u okolnostima neproglašenja ratnog stanja.

U praksi se ovakva koncentracija ovlasti pokazala problematičnom, osobito zbog nejasnoće granica u primjeni ovih ustavnih odredbi i odnosa s drugim granama vlasti. Sve ključne institucije vlasti bile su pod dominacijom jedne političke stranke, čime se smanjila razina stvarne diobe vlasti. Iako su ustavne odredbe bile zamišljene s ciljem učinkovite reakcije na izvanredne okolnosti, njihov manjak preciznosti i kontrolnih mehanizama otežavao je njihovu primjenu u praksi. Odnosi između Sabora i Vlade važan su vid ovih procesa te je stoga njihova analiza važna za donošenje adekvatnih zaključaka o sustavu vlasti uspostavljenom u tim turbulentnim vremenima.

4. KVANTITATIVNA I KVALITATIVNA ANALIZA NORMATIVNIH AKATA (1990.-1995.)

Početak devedesetih godina 20. stoljeća, novoosnovana Republika Hrvatska našla se u izrazito složenoj situaciji. Nakon više od četiri desetljeća socijalističkog režima, Hrvatska je

započela proces stvaranja novog pravnog sustava.³⁴ Proces je to koji je uključivao brojne izazove, poput prelaska s društvenog vlasništva na tržišnu ekonomiju, donošenje nove legislative i iscrpnu međunarodnopravnu djelatnost. Istovremeno, zemlju je zahvatio oružani sukob koji je eskalirao u Domovinski rat, stavljajući novonastalu državu u izvanredne okolnosti već na samom početku njezine samostalnosti.

Nakon donošenja Božićnog ustava 1990. godine razvoj institucija naišao je na ozbiljne prepreke zbog pogoršanja sigurnosne situacije. Ratna zbivanja donijela su nove izazove, a hitnost u donošenju zakonskih akata postala je nužnost. Ustavom predviđena rješenja za krizne situacije nisu uvijek pružala jasne smjernice, pa se postavilo pitanje kako učinkovito organizirati zakonodavni proces u državi koja se tek počela institucionalno oblikovati.

Tako su se početkom devedesetih godina u Republici Hrvatskoj pojavila tri ključna zakonodavna subjekta. Uz Hrvatski sabor, kao tradicionalno zakonodavno tijelo, zakonske akte donosila je i Vlada na temelju ustavnih ovlasti o zakonodavnoj delegaciji, dok je predsjednik Republike imao ovlast donositi uredbe sa zakonskom snagom u izvanrednim okolnostima. Ova koncentracija zakonodavnih ovlasti otvorila je niz pitanja o legitimitetu, valjanosti i pravnim posljedicama zakona i uredbi donesenih u ratnim uvjetima. S obzirom na ove okolnosti, ovo će se poglavlje usmjeriti na analizu zakonskih akata i uredbi sa zakonskom snagom koje su donesene u razdoblju od 1991. do 1995. godine, a čiji su zakonodavni akteri isključivo Sabor i Vlada Republike Hrvatske. Detaljnom analizom tih normativnih akata istraživat će se pravna utemeljenost i opravdanost ovih odluka, kao i njihov utjecaj na formiranje pravnog sustava Republike Hrvatske. Kvantitativna i kvalitativna analiza bit će fokusirane na aktivnosti Sabora i Vlade zasebno, nakon čega će se usporediti njihova međusobna uloga u procesu donošenja zakona i njihov značaj u izgradnji stabilnih državnih institucija.

4.1. Aktivnosti Sabora

U analizi je razborito krenuti od Sabora kao primarnog zakonodavnog tijela. Budući da zakoni predstavljaju ključne normativne akte unutar društva i države, njihovo donošenje ima izuzetnu važnost, posebno u kontekstu uspostave nove države. Kao rezultat toga, pretpostavka je da je broj donesenih zakona u prvim godinama najveći, a s vremenom se, kako se različita područja

³⁴ Kosnica, Ivan. Uređenje prava građana u Republici Hrvatskoj od 1990. do 1992. godine, *Pravni vjesnik*, vol. 39, br. 3-4, 2023, str. 111.

postupno uređuju, smanjuje dinamika njihova donošenja. S obzirom na specifičnost situacije u Hrvatskoj postavlja se pitanje je li navedena pretpostavka valjana i za Republiku Hrvatsku ili je, pak, intenzitet aktivnosti Sabora zbog izvanrednog stanja bio ograničen.

Analiza pokazuje da je Sabor donio velik broj zakona donesenih tijekom promatranog petogodišnjeg razdoblja. Sabor je, prema očekivanjima, 1991. godine donio najveći broj zakona, dok je, s iznimkom 1993. godine, zakonodavna aktivnost postupno opadala kako su pojedina područja sve više uređivana³⁵. (Tablica 1).

Tablica 1, Ukupan broj zakona od 1991. do 1995.

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
Broj zakona	189	130	144	101	95

Osim ukupnog broja zakona, važno je razmotriti i područja u kojima su zakoni doneseni. U svrhu strukturne analize, zakoni su razvrstani u pet kategorija: gospodarstvo i financije, zdravstvo, znanost, kultura, obrazovanje i sport, međunarodni odnosi, pravosuđe te unutarnji poslovi. Iako se kategorije značajno razlikuju po broju zakona, one su od ključne važnosti za usporedbu aktivnosti različitih aktera.

Općenito, tijekom promatranog razdoblja, Sabor je najviše zakona donio iz područja gospodarstva i financija te unutarnjih poslova, dok je najmanje zakona doneseno u kategoriji međunarodnih odnosa (Tablica 2). Ovaj rezultat je u skladu s očekivanjima, s obzirom na prirodu i važnost tih sektora.

Tablica 2, Ukupna podjela zakona po kategorijama

	Unutarnji poslovi	Gospodarstvo i financije	Zdravstvo, znanost, kultura, obrazovanje i sport	Pravosuđe	Međunarodni odnosi
Zakoni	200	256	99	58	46

³⁵ Pretpostavili smo da će zakonodavac u prvim godinama nastanka države pokušati riješiti sva moguća pitanja koja mu se postavljaju, pogotovo iz grana pravosuđa i unutarnjih poslova.

Da bismo dobili detaljan i sveobuhvatan uvid u zakonodavnu aktivnost Sabora u ovom razdoblju, potrebno je spojiti prethodne analize i prikazati dinamiku donošenja zakona unutar pojedinih kategorija za svaku promatranu godinu (Tablica 3). Ovakav pristup omogućava promatranje aktivnosti Sabora u vremenskom i kategorijalnom okviru kao cjelinu.

Tablica 3, Spojeni prikaz podjele zakona po godinama i kategorijama

	UNUTARNJI POSLOVI	GOSPODARSTVO I FINANCIJE	ZDRAVSTVO, ZNANOST, KULTURA, OBRAZOVANJE I SPORT	PRAVOSUĐE	MEĐUNARODNI ODNOSI
1991.	51	60	27	9	42 (38 PREUZIMANJE)
1992.	49	39	20	21	1
1993.	43	64	20	14	3
1994.	27	50	18	6	0
1995.	30	43	14	8	0

Posebno je važno adresirati podatak o kategoriji međunarodnih odnosa, koja pokazuje izuzetno visoki broj zakona (42) donesenih 1991. godine, dok su u preostale četiri godine zajedno donesena samo 4 zakona. Ova anomalija može se objasniti činjenicom da se 38 od navedenih 42 zakona odnosi na preuzimanje zakona iz bivše SFRJ. U preostalim kategorijama, uočljivo je da je u prvim godinama doneseno više zakona nego u posljednje dvije. Također, važno je naglasiti da su 1992. i 1993. godine bile najproduktivnije za područje pravosuđa.

Uzimajući u obzir sve izloženo, može se zaključiti da je Sabor bio vrlo aktivan u donošenju zakona tijekom ranih devedesetih godina, a rat nije značajno utjecao na njegovu funkciju kao primarnog zakonodavca. Zakonodavna aktivnost održavala se tijekom svih pet godina, pri čemu su prve dvije godine u svim kategorijama prevladavale u odnosu na posljednje dvije. To je u skladu s pretpostavkama o postupnom uređenju različitih sektora i smanjenjem potrebe za donošenjem novih zakona. Iako je zakonodavna aktivnost Sabora bila očekivana i predviđena, došlo je do određenih nesuglasica kada se u zakonodavnu sferu uključio Predsjednik, koji je Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine bio ovlašten donositi uredbе sa zakonskom snagom.³⁶

4.2. Aktivnosti Vlade RH

Istraživanje se, nakon analize rada Sabora, nastavlja na djelovanje Vlade Republike Hrvatske. Već je spomenuto da je, prema odredbama Božićnog Ustava, Vlada dobila ovlast donošenja uredbi sa zakonskom snagom. Iako se ova odredba ne odnosi isključivo na izvanredna stanja, njihovo postojanje značajno utječe na obujam ovlasti koje Sabor može delegirati Vladi. Tijekom analiziranog razdoblja, Vlada je donijela više od 350 uredbi na temelju zakonodavne delegacije, što jasno ukazuje na njezinu pojačanu aktivnost kao odgovor na specifične okolnosti u kojima se Republika Hrvatska nalazila.

Kronološki gledajući, uvjerljivo najviše uredbi temeljem zakonodavne delegacije doneseno je 1992. godine. Uopće je u od 1992. do 1994. godine Vlada RH donijela najviše uredbi, dok je njihov broj 1991. bio manji, što se može pripisati prilagodbi novom institutu i situaciji, kao i ograničenjima navedenim u članku 88. Ustava, koja su se odnosila na područja koja je Sabor morao definirati.³⁷ S druge strane, smanjenje broja uredbi 1995. godine može se objasniti završetkom ratnih aktivnosti, što je rezultiralo smanjenom potrebom za brzom legislativnom reakcijom (Tablica 4).

³⁶ Vidi više : Kosnica, Ivan. Uredbe iz nužde predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992., *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, br.1, 2011., str.163.

³⁷ Pri uspostavi nove države, ključno je prvo definirati izborni sustav, strukturu, ovlasti i funkcioniranje državnih tijela i lokalne samouprave, kao i osigurati nacionalna prava te temeljne slobode i prava građana.

Tablica 4, Ukupan broj uredbi na temelju zak. delegacije od 1991. do 1995.

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
Uredbe na temelju zak. delegacije	36	109	87	71	58

Kao i kod analize Sabora, razvrstavanje uredbi u kategorije ostaje dosljedno kod svih aktera. Tako i u ovom slučaju uredbe obuhvaćaju područja unutarnjih poslova, gospodarstva i financija, zdravstva, znanosti, kulture, obrazovanja i sporta, pravosuđa te međunarodnih odnosa. Iako se u radu Sabora isticala raznolikost uredbi u kategorijama unutarnjih poslova i gospodarstva, u ovom slučaju Vlada Republike Hrvatske pokazuje značajnu dominaciju u broju uredbi iz kategorije gospodarstva i financija. Ovaj podatak nije neočekivan, budući da se područje gospodarstva i financija prirodno uklapa u sferu vladinih nadležnosti. Ipak, broj uredbi donesenih u ovom sektoru iznimno je visok te premašuje čak i zakonodavnu aktivnost Sabora u istom području (Tablica 5).

Tablica 5, Uredbe na temelju zakonodavne delegacije po kategorijama

	UNUTARNJI POSLOVI	GOSPODARSTVO I FINACIJE	ZDRAVSTVO, ZNANOST, KULTURA, OBRAZOVANJE I SPORT	PRAVOSUĐE	MEĐUNARODNI ODNOSI
VLADA	46	263	23	4	17

Istaknuta je važnost povezivanja dviju prethodnih analiza radi postizanja sažetosti te omogućavanja lakšeg izvođenja zaključaka. Usporedbom rezultata analize zakona i uredbi, razvrstanih po kategorijama i analiziranih s obzirom na njihov broj i kvalitetu, postiže se cjelovitiji uvid u zakonodavnu aktivnost Sabora i Vlade. Ovakav pristup omogućava detaljnije razumijevanje uloge svakog zakonodavnog aktera u ključnim područjima kao što su gospodarstvo, unutarnji poslovi i međunarodni odnosi. Također, ovakvim povezivanjem

analiza povećava se razina detaljnosti, čime se dobiva jasnija slika o doprinosu svake institucije u izgradnji pravnog sustava.

Tablica 6, Spojeni prikaz podjele uredbi na temelju zak. delegacije po godinama i kategorijama

	UNUTARNJI POSLOVI	GOSPODARSTVO I FINACIJE	ZDRAVSTVO, ZNANOST, KULTURA, OBRAZOVANJE I SPORT	PRAVOSUĐE	MEĐUNARODNI ODNOSI
1991.	8	21	3	0	4
1992.	17	71	12	4	5
1993.	15	65	4	0	3
1994.	1	66	2	0	2
1995.	5	48	2	0	3

Kao što je već istaknuto, najveća aktivnost u donošenju uredbi zabilježena je od 1992. do 1994. godine, a posebno se ističe 1992. godina, osobito kada analiziramo područja u kojima Vlada inače ne donosi ili donosi mali broj uredbi. Na primjer, u kategoriji pravosuđa, tijekom 1992. godine, Vlada je donijela samo četiri uredbe, dok je broj uredbi u području zdravstva, znanosti, kulture, obrazovanja i sporta te godine bio trostruko veći nego u ostalim godinama. Ova situacija može se objasniti entuzijazmom za korištenjem instituta koji nije bio prisutan gotovo 40 godina u bivšoj SFRJ, dok se kasnije pojavljuju problemi povezani s njegovim pretjeranim korištenjem.

Na kraju, treba naglasiti da su na aktivnost Vlade u donošenju uredbi na temelju zakonodavne delegacije utjecale činjenica da je ovaj institut bio novitet u našem pravnom sustavu te činjenica izvanrednog stanja u državi. Također, jedan od mogućih razloga za široko korištenje zakonodavne delegacije može se pronaći u nedostatku kontrolnih mehanizama, budući da su sve tri grane vlasti bile pod utjecajem istih političkih struktura.

4.3. Međudnos Vlade i Sabora RH u promatranom razdoblju

Iz pregleda akata koje su donijeli Sabor i Vlada vidimo da postojanje više različitih aktera iste ili slične nadležnosti jest mogući izvor problema. Tijekom razdoblja od 1991. do 1995. godine, Sabor je donio ukupno 659 zakona, dok je Vlada u istom petogodišnjem razdoblju usvojila 361 uredbu na temelju zakonodavne delegacije. Ovaj značajan broj uredbi ukazuje na to da se Vlada afirmirala kao dodatni izvanredni zakonodavac, koji regulira širok spektar društvenih odnosa, uključujući unutarnje poslove, socijalne i stambene odnose, zdravstvo, znanost, obrazovanje i kulturu.³⁸

Zanimljivi nalazi otkrivaju se prilikom usporedbe sistematizacije, gdje dolazi do izražaja neuobičajena uloga koju je Vlada preuzela u određenim resorima. Naime, u analiziranim područjima, poput gospodarstva, financija i međunarodnih odnosa, Vlada se istaknula brojem i sadržajem donesenih uredbi. Ovaj dinamika upućuje na prilagodbu uloga unutar zakonodavno-upravnog okvira, posebno u kontekstu zahtjevnih i dinamičnih prilika tijekom razdoblja 1991.-1995. godine. Time Vlada preuzima aktivniju ulogu u stvaranju pravne podloge za rješavanje specifičnih pitanja, nadilazeći tako uobičajeni opseg svojih nadležnosti u odnosu na Sabor. Ova analiza pokazuje da se Vlada u nekim područjima istaknula kao primarni donositelj zakonskih akata, čak i ispred Sabora.³⁹ Iako je Vlada ovlaštena uređivati pitanja gospodarstva i financija, ovako visoki broj zakonskih akata stavlja je u poziciju ključnog kreatora cjelokupne financijske i gospodarske politike. U drugim područjima vidljiva je dominacija Sabora, međutim, prisutnost uredbi koje se bave istim pitanjima na zakonskoj razini ostaje upitna.

Tablica 7, Ukupna razdioba zakona i uredbi na temelju zakonodavne delegacije

	UNUTARNJI POSLOVI	GOSPODARSTVO I FINACIJE	ZDRAVSTVO, ZNANOST, KULTURA, OBRAZOVANJE I SPORT	PRAVOSUĐE	MEĐUNARODNI ODNOSI
--	----------------------	----------------------------	--	-----------	-----------------------

³⁸ Arsen. Bačić, *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*. Književni krug, Split, 2001., str. 96.

³⁹ Konkretno, u području gospodarstva i financija u razdoblju od 1991. do 1995. godine Vlada je donijela 263 uredbu na temelju zakonodavne delegacije, dok je Sabor u istom području i razdoblju donio 256 zakona.

VLADA	46	263	23	4	17
SABOR	200	256	99	58	46

Opravdanje za ovako intenzivnu aktivnost Vlade u formi uredbi sa zakonskom snagom moguće je pronaći u izvanrednom stanju, ali i u političkoj dominaciji jedne stranke. Kako je Hrvatska demokratska zajednica kontrolirala izvršnu i zakonodavnu vlast, došlo je do prevelike fluidnosti između ovih dviju grana vlasti.⁴⁰ Ova situacija omogućila je nesmetano funkcioniranje države, no istodobno je dovela do sumnje u valjanost i opravdanost odluka koje su donesene.

5. PROBLEMATIKA ZAKONODAVNE DELEGACIJE I AKTUALNOSTI

5.1. Kvantitativna i kvalitativna (ne)umjerenost

Na temelju provedene kvantitativne analize, moguće je doći do zaključaka koji upućuju na tezu o upitnosti i opravdanosti korištenja zakonodavne delegacije u razdoblju od 1990. do 1995. godine. Konkretno, kako je već navedeno u samoj analizi, Vlada Republike Hrvatske u tom razdoblju sudjeluje u zakonodavnoj djelatnosti izrazito ekstenzivno, pa donosi čak preko 350 uredbi. Opravdanja poput ratnog stanja, definitivno podupiru u jednoj mjeri takvo postupanje. Ipak, sumnju na opravdanost tolikog donošenja uredbi na temelju zakonodavne delegacije stavlja ponajviše činjenica da kroz cijeli taj period i Sabor aktivno djeluje u donošenju zakona. Aktivan rad Hrvatskog sabora u tom periodu umanjuje potrebu Vlade da sudjeluje u tolikoj mjeri na zakonodavnoj razini, te zapravo stavlja na test njezinu izvršnu funkciju.⁴¹

Što se samog sadržaja uredbi tiče očigledan je nesrazmjer u sektorima u kojima Vlada donosi uredbi. Vlada tako u sektoru gospodarstva i financija ima dominantnu ulogu i u odnosu na sami Sabor.⁴² Takav odnos je frapantan i začuđujuć, čak i uz sve već navedene okolnosti, i samu funkciju Vlade kao izvršnog tijela te osobitost gospodarske i financijske politike koja traži brze

⁴⁰ Søberg, Marius. Hrvatska nakon 1989. godine: HDZ i politika tranzicije, u: Sabrina P. Ramet i Davorka Matić (ur.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj – transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*. Alinea, Zagreb, 2006, str. 39.

⁴¹ Barić, Sanja, *Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat*, op.cit., str. 14

⁴² *Ibid.*, str. 15

prilagodbe i stručnost. Postavlja se pitanje je li sama činjenica promjene kompletnog ekonomskog sustava prema tržišnoj ekonomiji bila faktor koji je uzrokovao ovakvo stanje. U jednoj mjeri, to zasigurno može biti jedan od razloga budući da takve transformacije zasigurno iziskuju hitrost. Vrhunac ovog procesa dogodio se kada je Vlada Franje Valentića 1993. godine zatražila od Sabora da prenese na Vladu ovlasti za izmjenu poreznih zakona i državnog proračuna. Ovaj prijedlog izazvao je žestoke reakcije među zastupnicima, i to ne samo među oporbenima, već i nekima iz vladajuće stranke. Takvo postupanje Vlade izaziva ozbiljne dvojbe u vezi s pitanjem ustavnosti, budući da je djelovala s namjerom preuzimanja gotovo potpune kontrole nad financijskim i poreznim sektorom u Republici Hrvatskoj. U ovim okolnostima, Vlada je putem uredbi sa zakonskom snagom preuzimala odgovornost za donošenje ključnih odluka koje bi u uobičajenim uvjetima bile u nadležnosti Sabora. Takvo proširenje ovlasti može se promatrati kao potencijalno odstupanje od ustavnih načela diobe vlasti, što dovodi u pitanje utemeljenost i opravdanost njenih postupaka u ovom osjetljivom razdoblju za hrvatski pravni poredak. Sam Božićni ustav iz 1990. proklamira da Sabor može dati ovlasti Vladi za uređivanje određenih pitanja putem uredbi, osim kada se radi o temama kao što su ljudska prava, nacionalna prava, izborni sustav ili organizacija državnih tijela, koje su isključivo u nadležnosti Sabora.⁴³ Za ta područja, Ustav propisuje donošenje organskih zakona, čime se osigurava da ključna pitanja od javnog interesa ostanu pod kontrolom zakonodavne vlasti.⁴⁴

Jesu li ovim putem gospodarska i socijalna prava, ali i druga temeljna prava koje je Vlada znala sadržajno obuhvaćati svojim uredbama povrijeđena? Sam Ustavni sud kasnije zauzima stajalište da organski zakoni moraju biti usmjereni na zaštitu temeljnih ustavnih vrednota, kao što su sloboda, jednakost i poštivanje ljudskih prava.⁴⁵ Organskim zakonima reguliraju se isključivo osobna i politička prava, dok gospodarska, socijalna i kulturna prava, iako dio treće glave Ustava, nisu uključena u taj pojam.⁴⁶

Također, posljedice pretvorbe i privatizacije su definitivno ružan dio hrvatske stvarnosti tog doba, čije se implikacije osjete i danas, a bile su predmet ekonomske i gospodarske politike

⁴³ *Ibid.*, str.4

⁴⁴ Primjer je to zakonodavnog rezervata, koji onemogućuje delegiranje osobito važnih pitanja.

⁴⁵ Stručno mišljenje u predmetu U-I-2566/2003, prof. dr. sc. Arsen Bačić i Stručno mišljenje u predmetu U-I-2566/2003, prof. dr. sc. Zvonimir Lauc.

⁴⁶ Takav stav Ustavnog suda izaziva dosta kontroverzi, jer je primjerice i sam Obiteljski zakon, „obični zakon“, a ne organski, iako bi to po svim kriterijima mogao biti, pogotovo po prirodi svoje materije. Zato je razgraničenje zakonskog rezervata u praksi Ustavnog suda još uvijek poprilično nejasno i nedefinirano.

toga doba. Samim time, postavlja se i pitanje odgovornosti za (ne)učinkovitost tadašnjih uredaba i zakona.⁴⁷

U razdoblju od 1990. do 1995. godine, Vlada Republike Hrvatske često je mijenjala postojeće zakone prema vlastitom nahođenju, bez specifičnih ovlasti ili prethodno utvrđenih kriterija od strane predstavničkog tijela. U tom kontekstu, Vlada je nerijetko tumačila svoje ovlasti široko, što je dovelo do situacija u kojima su mijenjani zakoni koji utječu na temeljna ljudska prava i slobode, kao i na ustrojstvo i nadležnost državnih tijela—pitanja koja su zakonski rezervirana isključivo za zakonodavnu vlast.

5.2. Opasnost prevlasti izvršne vlasti nad zakonodavnom

Ove teze podupire i činjenica zakonodavna delegacija nije bila konzumirana dugo vremena, budući da je taj ustavnopravni institut uklonjen iz sustava bivše Jugoslavije još 1953. godine.⁴⁸ Nedostatak poznavanja instituta zakonodavne delegacije⁴⁹ predstavljao je izazov pri stvaranju novog ustavnog okvira Republike Hrvatske, koja je nakon osamostaljenja morala taj institut preuzeti iz ustavnih modela zapadnoeuropskih zemalja. Ovo dugotrajno odsustvo zakonodavne delegacije u jugoslavenskoj praksi značilo je da je uvođenje i primjena ovog instituta u Hrvatskoj bila otežana, ne samo zbog proceduralnih aspekata nego i zbog nedostatka iskustva u provedbi. S druge strane, odredba o ovlastima predsjednika u stanju nužde u posljednjem Ustavu SFRJ poslužila je kao referentni primjerak za članak 101. Božićnog Ustava. Hrvatska je hrabro odabrala put izlaska iz socijalističkog sustava i snažnog usmjerenja prema demokratizaciji. Kako bi postigla željene ciljeve u specifičnim okolnostima u kojima se našla, pri izgradnji institucionalnih i pravnih temelja dala je prednost praktičnosti.⁵⁰

Zanimljivo je primijetiti da je Vlada prošla pod znatno manjim povećalom stručne i javne kritike, unatoč činjenici da je broj uredbi koje je donijela na temelju zakonodavne delegacije daleko veći od broja uredbi sa zakonskom snagom koje je donio Predsjednik Republike. Jedan od ključnih razloga za ovu razliku leži u ustavnoj odredbi koja zakonodavnu delegaciju Vlade

⁴⁷ Negativne promjene u sferi gospodarstva najviše su vezane za proces privatizacije, odnosno loše provedenu rekonstrukciju privatnog vlasništva. Vidi više u: Čučković, Nevenka. Privatizacija u tranzicijskim zemljama: namjere i stvarnost deset godina kasnije, u: Drago Čengić i Ivan Rogić (ur.). *Privatizacija i javnost*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 1999, 13, str. 11-43

⁴⁸ Barić Sanja. Delegirano zakonodavstvo i Ustav Republike Hrvatske, *Informator*, br. 5929-5931, 2011., str. 2

⁴⁹ Zakonodavna delegacija kakvu poznaje naš sadašnji Ustav, nije bila prisutna od 1953., ali postojala je mogućnost donošenja „uredbi izuzetnog stanja sa zakonskom snagom“ od strane Saveznog izvršnog vijeća za vrijeme pravnog, mobilnog i ratnog stanja, vidi više Kamarić, Mustafa. Savezna ustavna ovlaštenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom, *Separat iz Godišnjaka Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu*, godina XX - 1972, str. 35.

⁵⁰ Goldstein, Ivo. *Hrvatska povijest*, Novi Liber, Zagreb, 2003, str. 371.

ne ograničava isključivo na situacije neposredne ugroze neovisnosti, jedinstva ili ratnih okolnosti, već omogućava njenu primjenu i u redovitim uvjetima.⁵¹ Prema članku 88., stavku 3. Ustava, „Uredbe donesene na temelju zakonske ovlasti prestaju vrijediti istekom roka od godinu dana od dana dobivene ovlasti, ako Zastupnički dom ne odluči drukčije“.⁵² Međutim, ovo vremensko ograničenje nije imalo značajniji učinak jer je Zastupnički dom potvrdio sve uredbe koje je Vlada donijela.⁵³ Ipak, vrijedi napomenuti da je Sabor 1. veljače 1996. godine donio Odluku o prestanku važenja Uredbe o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu iz 1995. godine (NN 109/95).

Što se tiče djelovanja Ustavnog suda u vezi s vladinim uredbama temeljenih na zakonodavnoj delegaciji, važno je istaknuti da je Ustavni sud 7. srpnja 1993. ukinuo članak 5. Uredbe o upravljanju nacionalnim parkovima (NN 71/92). Ukinuće nije bilo posljedica prekoračenja vladinih ovlasti, već je Ustavni sud ocijenio da članak krši članke 49., stavak 2., i 50., stavak 2. Ustava RH.⁵⁴ Sve u svemu, Vlada je dobila znatno manje kritika u kontekstu korištenja zakonodavnih ovlasti nego Predsjednik Republike.

Bivša ustavna sutkinja Agata Račan kritizirala je stanje između izvršne i zakonodavne vlasti do kraja 1995. godine, ističući kako je tada izvršna vlast imala značajnu nadmoć u zakonodavnom procesu. Napominje kako su uredbe, čija je svrha provođenje zakona, u tom periodu bile relativno zanemarene.⁵⁵ Po njezinom mišljenju, samo ukoliko zakoni i uredbe zadrže ograničenu ulogu u odnosu na sam zakonodavni okvir, može se govoriti o vladavini prava i poštivanju ustavnog načela diobe vlasti. Kada izvršni akti postanu dominantan način provedbe, zakonodavni proces gubi svoju ulogu, čime dolazi do kršenja ustavnog načela diobe vlasti.⁵⁶ Osim nje, drugi pravni stručnjaci također kritiziraju dominaciju izvršne vlasti, pritom spominjući politički element dominacije jedne političke stranke te posljedično i koncentracije vlasti te personalizacije vlasti u osobi Franje Tuđmana.⁵⁷

Politička dominacija vladajuće stranke izražena kroz kontrolu nad gospodarskom tranzicijom, ograničavanje ljudskih, građanskih i političkih prava te međusobnu ovisnost grana vlasti – bez

⁵¹ Može se i na tu činjenicu gledati kao prepoznavanje veće efikasnosti u uređivanju određenih pitanja, uzimajući u obzir uže i homogenije tijelo koje je Vlada RH i bila.

⁵² Ustav RH NN 56/90.

⁵³ Iako je, kako je već nekoliko puta spomenuto u radu, taj broj iznosio 353.

⁵⁴ Vidi Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-283/1993. od 7. srpnja 1993., NN 70/93.

⁵⁵ Vidi više u: Listhaug, Ola i Štarbac, Žan. Podrška demokraciji i snaga građanskih stavova: Hrvatska u usporedbi sa stabilnim i novim demokracijama, u: Sabrina P. Ramet i Davorka Matić (ur.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj – transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*, Alinea, Zagreb, 2006, 89.-102

⁵⁶ Račan, Agata, Izvršna vlast kao zakonodavac, *Informator*, broj 4473, 1997, str. 31-33.

⁵⁷ Smerdel, Branko. *Parlamentarni Sustav i Stabilnost Hrvatskog Ustava*, op.cit. str. 104.

stvarnog djelovanja načela „provjera i ravnoteža“ – dovela je do toga da je demokratski razvoj Hrvatske ocijenjen izrazito negativno.⁵⁸ Ipak, ovakvo stanje djelomično se može opravdati nezrelošću države i nedostatkom iskustva u demokratskim procesima.⁵⁹ Na primjer, Knut Vesterdal ističe da se „zemlja nalazi na putu konsolidacije liberalne demokracije“, ali da će biti potrebno više godina kako bi se uspješno prebrodili izazovi povezani s promjenom vrijednosti, i to kako u stavovima pojedinaca, tako i u političkoj kulturi, što je nužan uvjet za stvarno i učinkovito funkcioniranje liberalne demokracije.⁶⁰ Konačno, sve ovo dovelo je do ustavnih promjena koje su nastupile 2000. i 2001. godine, a kojima je model vlasti promijenjen u parlamentarni.

6. ZAKLJUČAK

Stvaranje države u svakom je smislu složen, dugotrajan i raznim posljedicama prožet proces. Kompleksnost i zahtjevnost toga procesa posebno je vidljiva u stvaranju institucionalnog okvira i grana vlasti. Okolnosti u kojima se Republika Hrvatska našla devedesetih godina 20. stoljeća dodatno su otežale transformaciju našeg društva ka demokratskom i tržišno orijentiranom. Greške i pogrešni potezi na tom putu su neizostavan faktor, a nepoznavanje demokratskih vrijednosti u punoj mjeri i prijelaz sa društvenog vlasništva i planske ekonomije na tržišno orijentiranu ekonomiju, doveli su do toga da su se neke greške hrvatskim državotvorcima ponavljale ili su bile značajne.

Jedno od temeljnih pitanja koje je regulirano Božićnim ustavom iz 1990. godine bilo je pitanje diobe vlasti. Ustav iz 1990. odredio je polupredsjednički sustav vlasti sa naglašenom ulogom Predsjednika Republike koji u vrijeme velikog nacionalnog naboja uživa prestižan status i njegove odluke se u tim stadijima ne propituju na način na koji bi to možda bilo danas. Ustav Republike Hrvatske omogućuje i Predsjedniku Republike i Vladi RH da sudjeluju u procesu zakonodavstva donošenjem određenih vrsta uredbi. Predsjednik Republike Hrvatske ima ovlast donositi tzv. uredbu sa zakonskom snagom, koje su posebno važne u situacijama kada je Sabor raspušten ili nije u mogućnosti zasjedati. Vlada RH može donositi uredbu temeljem zakonske

⁵⁸ Human Rights Watch, Civil and Political Rights in Croatia, 1 October 1995, 1487, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6a7ec8.html> [posjećeno 20. listopada 2024]

⁵⁹ Lovrić, Jelena, Prilagođena demokracija, *Slobodna Dalmacija*, od 31. prosinca 1991. i 1. siječnja 1992., str. 23.

⁶⁰ Vidi više u: Vesterdal, Knut, Izgradnja liberalne demokracije u Hrvatskoj, u: Sabrina P. Ramet i Davorka Matić (ur.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj – transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*, Alinea, Zagreb, 2006, 315-336.

delegacije, odnosno uz izričito odobrenje Sabora. Takve uredbe omogućuju Vladi da regulira specifična područja zakonodavstva kada Sabor zakonski ovlasti Vladu za to. Time Vlada djeluje kao delegirani zakonodavni organ, uz stroge granice koje odredi zakonodavac.

Obje vrste uredbi omogućuju fleksibilnost i brzo djelovanje izvršne vlasti u posebnim okolnostima, ali uvijek pod uvjetom da ih naknadno potvrdi ili preispita Sabor, čime se osigurava usklađenost s demokratskim načelima i načelom diobe vlasti.

Rad je analizirao složenost odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na zakonodavnu delegaciju, njezinu primjenu i posljedice u specifičnom razdoblju od usvajanja Božićnog ustava 1990. godine pa sve do kraja Domovinskog rata.

Temeljno pitanje zakonodavne delegacije – prijenosa zakonodavnih ovlasti s parlamenta na izvršnu vlast – bilo je predmetom dublje pravne analize. Najvažniji segment ovog instituta tiče se sposobnosti Vlade RH da donosi uredbe sa zakonskom snagom, što omogućava brze odgovore na hitne situacije, ali i otvara pitanje smanjenja demokratske kontrole. Kao što je rad pokazao, delegacija zakonodavnih ovlasti Vladi neizbježno dovodi do razmišljanja o narušenju načela trodiobe vlasti, čime se uloga Sabora, kao najvišeg zakonodavnog tijela, dovodi u pitanje.

Tijekom ranih devedesetih godina, Sabor je donio veliki broj zakona, no Vlada je paralelno preuzela značajan dio zakonodavne aktivnosti kroz izdavanje uredbi sa zakonskom snagom. Najveći broj tih uredbi odnosio se na gospodarska i financijska pitanja, što nije iznenađujuće s obzirom na izvanredne okolnosti Domovinskog rata i potrebu za brzim reakcijama na gospodarske izazove. Međutim, takva praksa izazvala je zabrinutost zbog neravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti,

Zaključno, rad pokazuje da iako zakonodavna delegacija omogućuje brz odgovor na izvanredne okolnosti, njezina učestala primjena može narušiti ravnotežu moći između Sabora i Vlade. Rad naglašava potrebu za daljnjim jačanjem parlamentarnog nadzora i jasnim definiranjem granica zakonodavne delegacije, kako bi se osigurala odgovornost i transparentnost u izvršnim postupcima, osobito u izvanrednim situacijama .

7. LITERATURA

Knjige i članci

1. Arend Lijphart. Constitutional Choices for New Democracies, *Journal on Democracy*. Vol. 2, br. 1, 1991, str. 72-84.
2. Arlović, Mato. Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 30, br. 3-4. 2014, str. 9-48.
3. Arsen Bačić i Petar Bačić, Parlamentarne procedure: u Hrvatskoj i komparativno, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 52, br. 3-4, 2002, str. 589-618.
4. Barić Sanja, Delegirano zakonodavstvo i Ustav Republike Hrvatske, *Informator*, broj 5929-5931, 2011, str. 1-3.
5. Barić, Sanja, Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat, *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol.6, br.1., 2006, str. 191-221.
6. Branko Smerdel, Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 51, br. 6, 2001, str. 1149-1162.
7. Čepulo, Dalibor, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2020.
8. Čučković, Nevenka. *Privatizacija u tranzicijskim zemljama: namjere i stvarnost deset godina kasnije*, u: Drago Čengić i Ivan Rogić (ur.). *Privatizacija i javnost*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 1999, 13, str. 11-43.
9. Fabijanić Gagro, Sandra i Vukas, Budislav, ml. Pravna priroda i politička pozadina oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 58, br. 5, 2008, str. 1159-2000.
10. Goldstein, Ivo. *Hrvatska 1918-2008*. Zagreb : Europapress holding : Novi Liber, 2008.
11. Human Rights Watch, Civil and Political Rights in Croatia, 1 October 1995, 1487, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6a7ec8.html> [posjećeno 20. listopada 2024]
12. Josip Kregar, Branko Smerdel, Ivan Šimonović, Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, vol. 41, br. 23, 1991, str. 129-151.

13. Kamarić, Mustafa. Savezna ustavna ovlaštenja za donošenje uređaba sa zakonskom snagom, *Separat iz Godišnjaka Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu*, godina XX - 1972
14. Kosnica, Ivan. Uredbe iz nužde predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992., *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 61, br. 1, 2011; str. 149-179.
15. Kosnica, Ivan. Uređenje prava građana u Republici Hrvatskoj od 1990. do 1992. godine, *Pravni vjesnik*, vol. 39, br. 3-4, str. 111-126.
16. Listhaug, Ola i Štarbac, Žan. Podrška demokraciji i snaga građanskih stavova: Hrvatska u usporedbi sa stabilnim i novim demokracijama, u: Sabrina P. Ramet i Davorka Matić (ur.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj – transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*, Alinea, Zagreb, 2006, str. 89.-102.
17. Lovrić, Jelena, Prilagođena demokracija, *Slobodna Dalmacija*, od 31. prosinca 1991. i 1. siječnja 1992., str. 23.
18. Padjen, Ivan. Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskog javnog prava, *Politička misao*. 33 (1996), br. 1, str. 149-165.
19. Račan, Agata, Izvršna vlast kao zakonodavac, *Informator*, broj 4473, 1997, str. 31-33.
20. Smerdel, Branko, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020.
21. Smerdel, Branko. Parlamentarni Sustav i Stabilnost Hrvatskog Ustava, *Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 11, 2009, str. 97-126.
22. Søbørg, Marius. Hrvatska nakon 1989. godine: HDZ i politika tranzicije, u: Sabrina P. Ramet i Davorka Matić (ur.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj – transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*, Alinea, Zagreb, 2006, str.35-64.
23. Sokol, Smiljko, Načelo diobe ili ograničenja vlasti, *Politička misao*, Vol. XXIX, br.1, 1992, str. 3-18.
24. Sokol, Smiljko. „Suvremeni parlamentarizam, polupredsjednički sustav i novi hrvatski ustav“. *Zakonitost*, 44, br. 11-12, 1990, str. 1411-1431.
25. Vesterdal, Knut, Izgradnja liberalne demokracije u Hrvatskoj, u: Sabrina P. Ramet i Davorka Matić (ur.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj – transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*, Alinea, Zagreb, 2006, str. 315-336.

Pravni izvori

1. Stručno mišljenje u predmetu U-I-2566/2003, prof. dr. sc. Arsen Bačić i Stručno mišljenje u predmetu U-I-2566/2003, prof. dr. sc. Zvonimir Lauc
2. Ustav Republike Hrvatske NN 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.
3. Ustav Republike Hrvatske NN 56/1990.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-2379/2020)
5. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-283/1993. od 7. srpnja 1993., NN 70/93.
6. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-149 /19 92 od 18. studenoga 1992. godine.
7. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II 66/1994 od 25. veljače 1994. godine.

U kvantitativnoj analizi korišteni su sljedeći brojevi Narodnih novina iz kojih su proučavani zakoni i uredbe na temelju zakonodavne delegacije

1. Narodne Novine 1991. (NN 4/1991, NN 8-12/1991, NN 14/1991, NN 18-21/1991, NN 27/1991, NN 29/1991, NN 34-36/1991, NN 39/1991, NN 41-46/1991, NN 48-57/1991, NN 59-61/1991, NN 63-69/1991, NN 71/1991, NN 73/1991)
2. Narodne Novine 1992. (NN 1-3/1992, NN 5-6/1992, NN 8-10/1992, NN 12/1992, NN 14-15/1992, NN 18-19/1992, NN 22-23/1992, NN 25/1992, NN 28-29/1992, NN 33-34/1992, NN 39-40/1992, NN 43-46/1992, NN 49-50/1992, NN 53-58/1992, NN 60-61/1992, NN 64-65/1992, NN 69-72/1992, NN 74-77/1992, NN 79-81/1992, NN 83-84/1992, NN 86-87/1992, NN 89-91/1992)
3. Narodne Novine 1993. (NN 1/1993, NN 5/1993, NN 9/1993, NN 14/1993, NN 16-17/1993, NN 19/1993, NN 22/1993, NN 25-34/1993, NN 38/1993, NN 41-44/1993, NN 47-49/1993, NN 52/1993, NN 54/1993, NN 56-61/1993, NN 63/1993, NN 66/1993, NN 70/1993, NN 73-79/1993, NN 81-83/1993, NN 89/1993, NN 91-98/1993, NN 100/1993, NN 102/1993, NN 106/1993, NN 108-112/1993, NN 114-117/1993)
4. Narodne Novine 1994. (NN 2-3/1994, NN 5-6/1994, NN 8-9/1994, NN 11-14/1994, NN 19/1994, NN 22/1994, NN 26/1994, NN 28-30/1994, NN 34/1994, NN 40/1994, NN 42/1994, NN 44/1994, NN 47-48/1994, NN 50-55/1994, NN 57/1994, NN 63-65/1994, NN 69/1994, NN 71-74/1994, NN 76/1994, NN 78-79/1994, NN 81-83/1994, NN 86-88/1994, NN 91-93/1994, NN 95-98/1994)

5. Narodne Novine 1995. (NN 1/1995, NN 5/1995, NN 7-9/1995, NN 12-13/1995, NN 18-26/1995, NN 30/1995, NN 33-39/1995, NN 42/1995, NN 44/1995, NN 47-50/1995, NN 52/1995, NN 56/1995, NN 58/1995, NN 61/1995, NN 63/1995, NN 66/1995, NN 68-69/1995, NN 71-75/1995, NN 77/1995, NN 81/1995, NN 84/1995, NN 87-88/1995, NN 94-95/1995, NN 100/1995, NN 103/1995, NN 106-109/1995)