

Izvorni znanstveni rad

UDK 328.34 (497.5) 328.36 342.591

## Prijepori oko hrvatskog parlamentarizma

SMILJKO SOKOL\*

### Sažetak

Autor razmatra temeljna prijeporna pitanja u svezi s ustavnim modelom i zbiljom hrvatskog parlamentarizma. Pritom smatra da se svi konkretni prijepori mogu svesti na jedan zajednički nazivnik i temeljno sporno pitanje: Je li točna ocjena da su hrvatski politički sustav i hrvatski parlamentarizam posebice obilježeni prevelikom koncentracijom vlasti i moći unutar izvršne vlasti, a napose Predsjednika Republike, dok je Sabor kao nositelj zakonodavne vlasti nemoćan i marginaliziran. Raščlambom temeljnih obilježja čiste parlamentarne vladavine i polupredsjedničkog sustava na konkretnim primjerima vanjske politike, većinskog i konsenzualnog odlučivanja, uz osvrt na utjecaj stranačkih sustava na ostvarivanje ustavnih modela ustroja vlasti, autor nastoji oboriti prethodnu ocjenu. On smatra da se ništa bitnije ne bi zbiljski odvijali odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti da je Ustav umjesto polupredsjedničkog prihvatio čisti sustav parlamentarne vladavine.

### I.

Kao i načelo diobe vlasti te polupredsjednički sustav tako se i ustavni model i zbilja hrvatskog parlamentarizma u hrvatskoj političkoj javnosti, ali i u mnogim stručnim pa i znanstvenim, napose politološkim, raspravama, po našem mišljenju, u mnogočemu krivo shvaća i tumači. Prijeporno je već i temeljno početno pitanje da li je Hrvatska parlamentarna demokracija odnosno parlamentarna država ili je predsjednička država.<sup>1</sup> Postavljanje takvog pitanja, koje se često svodi samo na puko negiranje postojanja hrvatskog parlamentarizma, proizlazi iz neshvaćanja

<sup>1</sup> Posebno je znanstveno zanimljivo stajalište dr. M. Kasapović, koja smatra da: "Analiza ustavnih normi i pravno-političke prakse u Hrvatskoj od uspostave pluralističkog parlamentarnog sistema 1990. godine do danas ukazuje na oblikovanje 'mješovitog' tipa države koji objedinjuje elemente parlamentarne, predsjedničke i vladine države. Ta se tvrdnja zasniva na uvidu da su se pravno-politički uspostavila tri 'težišta' i oblika očitovanja političke volje. Ona se tako oblikuje i izražava u Saboru u obliku parlamentarnih zakona,

\* Smiljko Sokol, redovni profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu na Katedri za ustavno pravo

odnosno nerazlikovanja pojma parlamentarizma kao parlamentarne demokracije od različitih demokratskih modela ili oblika odnosno sustava ustroja vlasti kao što su sustav parlamentarne, predsjedničke ili polupredsjedničke vladavine.

Parlamentarna demokracija odnosno parlamentarizam podrazumijeva sustav vlasti u kojem je, temeljeći se na načelu narodnog suvereniteta, predstavničke vladavine i diobe vlasti, parlament nositelj zakonodavne vlasti u državi i predstavničko tijelo građana koje je izabrano općim i jednakim biračkim pravom na neposrednim slobodnim višestranačkim izborima. Hrvatski sabor i ustavnopravno i zbiljski<sup>2</sup> u potpunosti i kad je riječ o izbornom temelju i kada je riječ o djelokrugu<sup>3</sup>, ima sva ta obilježja pa je nedvojbeno da je Hrvatska parlamentarna demokracija u punom i pravom smislu uobičajenog ustavnopravnog i politološkog shvaćanja tog pojma. Posve je drugo pitanje kakvi su ustavni i zbiljski odnosi, dotična organizacija ili ustroj vlasti, između parlamenta kao

u predsjedniku Republike u obliku uredbi sa zakonskom snagom i u vladi, u obliku uredbi sa zakonskom snagom na temelju zakonske ovlasti parlamenta". (Vidi: "Parlamentarna, predsjednička ili vladina država?", *Politička misao*, br. 1/92, str. 27, te isti tekst u: *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*, izd. Alinea, Zagreb 1993, str. 63) Za ovakvo stajalište M. Kasapović nalazi uporište u općem interpretacijskom modelu posebnih tipova država C. Schmitta (upr. *op.cit.* str. 19 i 58). Ono, međutim, po našem mišljenju, nije uopće prikladno da bi se, bilo ustavnopravno bilo politološki, pomoću njega tražile razlike i objašnjavale osebujnosti bilo ustavnopolitičkog sustava, bilo samo ustroja državne vlasti pojedinih suvremenih država. U svim, naime, suvremenim državama uz parlament i izvršna vlast je, donoseći uredbu na temelju neposredne ustavne ovlasti i uredbu na temelju zakonske ovlasti, materijalni zakonodavac, kao i u Hrvatskoj. Razlika je samo u tome je li to pravo koncentrirano u djelokrugu vlade ili podijeljeno između državnog poglavara i vlade. U tom smislu sve bi suvremene demokracije, primjerice Španjolska, Francuska ili Savezna Republika Njemačka, u istoj kvantiteti, ili čak i više, ustavnopravno i zbiljski bile uz parlamentarnu i predsjedničke, ili (i) vladine države. Sukladno tome, uporabom navedenog kriterija ne mogu se uopće sagledati razlike političkih sustava i državnih ustroja suvremenih demokratskih država. No, posebno nam je neprihvatljiv vrijednosni zaključak i prognoza razvitka hrvatske parlamentarne demokracije koju autorica izvodi iz navedene tvrdnje. Ona zaključuje: "Takvo bi stanje tendencijski moglo voditi ka dubokoj krizi, pa i slomu parlamentarne države u Hrvatskoj" (*op.cit.*, str. 27. i 58). Slijedom autoričinog pristupa istovrsna ocjena i prognoza mogla bi se dati i za gotovo sve suvremene zapadnoeuropske demokracije, što, dakako, ne bi imalo nikakvog temelja.

<sup>2</sup> Hrvatski Ustav, po uzoru na ustave razvijenih demokratskih država, u potpunosti prihvaća sve institute klasične predstavničke odnosno parlamentarne demokracije. Upr. čl. 1 str. 3, čl. 4, čl. 6, čl. 45 i čl. 70 Ustava Republike Hrvatske. Temeljem ustavnih odredbi donesen je Zakon o izboru zastupnika u Sabor Republike Hrvatske po kojem su održani drugi slobodni višestranački neposredni izbori za Zastupnički dom Sabora 2. 8. 1992. te za Županijski dom 7. 2. 1993. godine.

<sup>3</sup> U čl. 70. st. 1 Ustava Sabor Republike Hrvatske određen je kao predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj kao što je to uobičajeno za definiranje položaja i ovlasti parlamenta u svim suvremenim demokratskim ustavima.

nositelja zakonodavne vlasti i tijela izvršne vlasti. Parlamentarizam ili parlamentarna demokracija postoji, primjerice, i u SAD, gdje odnosi između tih tijela imaju i ustavnopravno i zbiljski obilježja predsjedničke vladavine, i u Velikoj Britaniji, gdje oni imaju obilježja parlamentarne vladavine, i u Francuskoj, gdje se primjenjuje polupredsjednički sustav. Prema tome, to što odnosi između najviših tijela državne vlasti u nas i ustavnopravno i zbiljski imaju obilježja polupredsjedničkog sustava nipošto ne mijenja činjenicu da je Republika Hrvatska parlamentarna demokracija ili parlamentarna država, kao što je to i Francuska s istovrsnim polupredsjedničkim sustavom.<sup>4</sup>

Osim prethodnog, vrlo pojednostavljenog, negiranja parlamentarizma kao obilježja demokratskog hrvatskog sustava državne vlasti, vrlo se često ističe da obilježja polupredsjedničkog sustava neminovno koncentracijom ovlasti i moći u osobi Predsjednika Republike bitno ograničuju hrvatski Sabor kao nositelja zakonodavne vlasti i predstavničko tijelo građana. Pritom se ne raščlanjuju sličnosti i razlike ovlasti i odnosa zakonodavne i izvršne vlasti prema ustavnim modelima čiste parlamentarne i polupredsjedničke vladavine. Ako usporedimo temeljna ustavnopravna obilježja ta dva sustava, doći ćemo do suprotnog zaključka.

Od četiri temeljna ustavnopravna obilježja čistog parlamentarnog sustava polupredsjednički sustav u potpunosti ima tri, a djelomice i četvrto obilježje. I kod polupredsjedničkog kao i kod čistog parlamentarnog sustava vlada proizlazi iz parlamentarne većine i odgovorna joj je, a također na njezin prijedlog, u slučaju kad joj parlament odnosno dom kome je odgovorna izgleda nepovjerenje, državni poglavar može raspustiti parlament odnosno dom. Osim toga, kao i kod čistog parlamentarnog sustava, državni poglavar politički je neodgovoran i u polupredsjedničkom sustavu. Jedina razlika jest u supotpisu akata državnog poglavara od predsjednika vlade odnosno vlade. Dok kod čistog parlamentarnog sustava svaki akt državnog poglavara mora biti supotpisan, kod polupredsjedničkog sustava, supotpis je samo iznimka. Prema hrvatskom Ustavu, predsjednik Vlade supotpisuje akt Predsjednika Republike o raspuštanju Zastupničkog doma Sabora i akt kojim na prijedlog Vlade raspisuje referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike.<sup>5</sup>

Iz prethodne raščlambe slijedi zaključak da je modelski ustavnopravno unutar čistog parlamentarnog i polupredsjedničkog sustava odnos zakonodavne i izvršne vlasti istovrsan. Razlika je samo u odnosima unutar izvršne vlasti, između predsjednika republike i vlade. Dok je vlada, a unutar nje napose njezin predsjednik, u čistom parlamentarnom sustavu ne samo temeljno već funkcionalno i jedino tijelo izvršne vlasti, pa je ona stoga samo nominalno dualistička, a stvarno pravno monistička, u polupredsjedničkom sustavu oba tijela izvršne vlasti imaju i pravno i zbiljski ustavne ovlasti, a pritom su ovlasti predsjednika republike šire i odlučujuće, što ga čini i ustavno i politički moćnijim od vlade.

<sup>4</sup> O definiranju i obilježjima suvremenog francuskog političkog sustava kao parlamentarne demokracije čiji je ustroj vlasti polupredsjednički, vidi, primjerice, Didier Maus, "Le Parlement de V<sup>e</sup> République: 1958-1988", u: *Etudes sur la Constitution de la V<sup>e</sup> République*, Paris, 1990, str. 253-269.

<sup>5</sup> Upr. čl. 87 st. 2 i čl. 104 st. 1 Ustava Republike Hrvatske.

Ustavnopravno, dakle, činjenica da je izvršna vlast zbiljski dualistička i da unutar nje premoć ima predsjednik republike nipošto ne bi mogla ne samo bitnije nego načelno uopće utjecati na ovlasti i moć parlamenta u odnosu na cjelinu izvršne vlasti. Dapače, načelno i modelski nedvojbeno je da svaka dioba, makar i minimalno, ograničuje vlast koja se dijeli, pa bi prema tome u tom smislu polupredsjednički sustav promatran samo s ovog aspekta ustavnopravno pružao mogućnost za izraženiji položaj i veću moć odnosno ograničavajući utjecaj parlamenta.

Jači ili slabiji položaj parlamenta u odnosu na izvršnu vlast kao i njegova više ili manje izražena politička moć i ograničavajući pravno politički utjecaj na djelovanje izvršne vlasti, dakako samo u granicama onoga što parlament uopće može činiti, o čemu će biti ukratko riječi kasnije, ovisi ne samo primarno već gotovo isključivo o parlamentarnoj stranačkoj situaciji. A kad je riječ o tome, također nema bitnih razlika između čistog parlamentarnog i polupredsjedničkog sustava. U kratkom objašnjenju ove tvrdnje krenimo od mogućih zbiljskih varijanti polupredsjedničkog sustava.

Da bi predsjednik republike u polupredsjedničkom sustavu mogao biti doista samostalan, vladi nadreden te politički od nje moćnije tijelo izvršne vlasti, nije dovoljno da ima neposrednim izborom od naroda izvorni legitimitet i da bude kao i parlament predstavnik naroda i nositelj narodnog suvereniteta.<sup>6</sup> Uz sve to neophodno je postojanje trostruke političke suglasnosti, prvo konsenzusa između vlade i većine u parlamentu, drugo konsenzusa između predsjednika republike i vlade, jer je vlada odgovorna i predsjedniku republike i parlamentu. No, da se te dvije suglasnosti ne bi međusobno potirale, neophodno je da postoji i treći konsenzus između predsjednika i većine u parlamentu odnosno domu parlamenta kojem je vlada odgovorna. Ako nestane taj treći konsenzus, ako predsjednik republike nema podršku odnosno suglasnost stranke ili stranaka koje imaju većinu u parlamentu, tada se polupredsjednički sustav zbiljski mora preobraziti u čisti parlamentarni sustav.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Iz odredbe čl. 1 st. 2 Ustava prema kojoj: "Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem", proizlazi da je Predsjednik Republike Hrvatske predstavnik naroda i nositelj narodnog suvereniteta temeljem neposrednog izbora, jednako kao i zastupnici u domovima hrvatskog Sabora.

<sup>7</sup> U Francuskoj trostruki konsenzus koji je stalno postojao od 1958. do ožujka 1986. tada je prekinut, budući da je na izborima za Nacionalnu skupštinu pobijedila koalicija desnice. Tada je predsjednik Mitterrand, koji je izabran za predsjednika Republike 1981. sa sedmogodišnjim mandatom kao kandidat ljevice, povjerio u skladu s ustavom, mandat za formiranje vlade vodi desne koalicije J. Chiracu. Ponovnim izborom Mitterranda za predsjednika Republike i pobjedom socijalista na prijevremenim izborima u svibnju 1988. opet je nakon prekida od dvije godine uspostavljen trostruki konsenzus. No, na izborima u svibnju 1993. većinu je u Nacionalnoj skupštini zadobila koalicija desnice, koja je pod predsjedništvom Baladura formirala i vladu. U razdoblju od 1986. i 1993. pa do danas predsjednik Mitterrand se samoograničio (u francuskoj političkoj i ustavnopravnoj literaturi to razdoblje se naziva koabitacijom odnosno sustanarstvom) na svoje funkcije klasičnog državnog poglavara čistog parlamentarnog tipa, a obavljanje izvršne vlasti prepustio je vladi. U tim razdobljima u Francuskoj je oblikovan parlamentarizam pomećene ravnoteže u korist izvršne vlasti većinskog tipa, blizak

Već prethodna kratka raščlamba nedvojbeno navodi na zaključak da u političkoj zbilji stupanj koncentracije ovlasti i političke moći unutar izvršne vlasti ovisi, bez obzira na ustavni model i konkretne institute čistog parlamentarnog ili polupredsjedničkog sustava, primarno o stranačkom sustavu. Ako unutar parlamenta jedna stranka raspolaže većinom (u pravilu u dvostranačkom parlamentarizmu, danas, primjerice, u Velikoj Britaniji, Španjolskoj i Grčkoj) ili ako između izbornih razdoblja u parlamentu postoji čvrsta koalicija (većinski parlamentarizam, danas, primjerice, u Saveznoj Republici Njemačkoj i Austriji) pa vlada zbiljski ne može pasti u parlamentu kao što se stvarno u njemu i ne bira, već se bira i pada na izborima, nužno mora doći do poremećaja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti, a u korist izvršne. Takva situacija je gotovo pravilo u suvremenim čistim parlamentarnim sustavima, a u onima u kojima većinski parlamentarizam još nije u cjelini prevladao dolazi ne samo do parlamentarne već i svekolike političke krize koja će, primjerice, u Italiji uskoro biti razriješena promjenom izbornog sustava (kombinacija relativne većine kako se bira 3/4 zastupnika u Predstavnički dom i proporcionalnog sustava kako se bira preostala 1/4) koji će gotovo sigurno dovesti ili do dvostranačkog ili do većinskog parlamentarizma.

Dvostranački i većinski parlamentarizam imaju u okvirima ustavnog modela čistog parlamentarnog sustava posve isti učinak na poremećaj ravnoteže u odnosima parlamenta i izvršne vlasti kao što je to slučaj unutar francuskog i hrvatskog polupredsjedničkog sustava u zbiljsko političkim uvjetima postojanja ukratko opisanog trostrukog političkog konsenzusa. Zbog toga, zahvaljujući ne samo ustavnim ovlastima već i činjenici što njegova stranka - Hrvatska demokratska zajednica - ima čvrstu većinu u Zastupničkom domu pa trostruki konsenzus uvijek sigurno i stabilno djeluje, predsjednik Republike Hrvatske zbiljski ima istovrsni položaj, ovlasti i političku moć ne samo kao i predsjednik Republike Francuske, već i njemački kancelar ili predsjednik britanske vlade.

## II.

U okvirima hrvatskog većinskog parlamentarizma koji je, kako smo ukratko pokazali, daleko važniji za ocjenu zbiljskog položaja hrvatskog Sabora unutar cjeline ustroja hrvatske državne vlasti od ustavnopravnih obilježja polupredsjedničkog sustava, valja razmotriti i vrlo česte tvrdnje da je Sabor degradiran i marginaliziran, a njegova uloga minimalizirana. Ove tvrdnje, bez obzira na njihovu oporbenu stranačku obojenost, prisutne su u ne tako malom dijelu šire hrvatske političke javnosti. One, međutim, ni približno nisu točne.

Hrvatski Sabor ne samo ustavnopravno već i stvarno nema ništa manje ovlasti negoli parlamenti u drugim suvremenim demokracijama, primjerice u Velikoj Britaniji, SR Njemačkoj i Francuskoj<sup>8</sup>. Kad je riječ o njegovu političkom utjecaju,

većinskom parlamentarizmu u SR Njemačkoj, ali ne istovrstan, jer se ipak radi o osebujnom ustavnom položaju predsjednika republike - upr. primjerice Duverger, M.: *La cohabitation des Français*, Pariz, 1987. i Maus, D.: *Le parlement français: de l'alternance à la cohabitation*, op. cit., str. 221-253.

<sup>8</sup> Djelokrug Zastupničkog doma utvrđen u čl. 80 Ustava u potpunosti obuhvaća sve one ovlasti koje uobičajeno imaju prvi domovi parlamenata u zapadnoeuropskim

ugledu pa i moći, Sabor također nije u nimalo lošijem položaju. Dapače. Većina hrvatskih ljudi smatra, naime, Sabor svojevrsnim simbolom hrvatske državnosti, vlasti pa i demokracije. Takva percepcija važnosti njegove uloge izvire ponajprije iz činjenice da je hrvatski državni Sabor kroz hrvatsku povijest bio ne samo institucionalno-pravno već i u vrijednosnom smislu uporište i središte borbe za očuvanje hrvatske državnosti. Zbog toga se, napose u feudalnom razdoblju, ali često i tijekom 19. stoljeća pod pojmom Sabora smatrala cjelina hrvatske vlasti, a to znači i ban, a kasnije i zemaljska vlada, u odnosu na ugarsku, a kasnije austrijsku i ugarsku vlast. Takvo povijesno shvaćanje parlamenta kao ukupnosti najviše državne vlasti bilo je prisutno i u drugim državama, a slikovito se izražavalo poznatom engleskom uzrečicom da "parlament može učiniti sve osim promijeniti muškarca u ženu i obratno, a ako to ne može, to nije zbog pravnih razloga".

Na ovo povijesno shvaćanje Sabora nadovezuje se vrlo duboko institucionalno-vrijednosno opterećenje mnogih pravnika i politologa modelom skupštinskog sustava iz vremena komunizma, u kojem je skupština formalno bila najviši organ vlasti. Sve to uvjetuje da se u našoj široj političkoj javnosti, ali i stručnoj i znanstvenoj, napose politološkoj misli, parlamentarizam dijelom, a kadikad i u potpunosti shvaća kao skupštinski sustav, sustav koji bi se temeljio ne na diobi već na jedinstvu vlasti. A budući da hrvatski Sabor doista ni zbiljski ni ustavnopravno nije najviše tijelo državne vlasti kao što je to skupština u skupštinskom sustavu, tada slijedi pogrešan zaključak da parlamentarizam ili ne postoji ili da je vrlo slabo izražen. Taj veliki raskorak između percepcije važnosti Sabora kao skupštine i njegova ustavnopravnog i zbiljskog položaja u vrijednosnoj ocjeni, po mom mišljenju, najbolje je odrediti kao sindrom skupštinske vlade.

Valja zaključiti da je, da parafraziramo Lincolna, hrvatski Sabor i ustavnopravno i stvarno u mogućnosti da bude toliko moćan koliko to samo može biti. Sporno je, međutim, "koliko to samo može biti". Pritom je temeljno pitanje može li Sabor sam kao radno tijelo obavljati u cjelini zakonodavnu vlast, od oblikovanja prijedloga do donošenja zakona, a da ne zanemari drugu svoju zadaću: da učinkovito nadzire te kroz zakone i državni proračun ograničava izvršnu vlast. Poput svih drugih suvremenih parlamenata, Sabor kao brojno i po načinu rada složeno tijelo, zbog same tehnologije pripremanja i oblikovanja zakona i drugih općih akata, to, nažalost, sam ne može u potpunosti činiti. Neovisno o stranačkom sustavu, o modelu ustroja vlasti i svim drugim osebujnostima različitih demokracija u svima su u tom smislu parlamenti "marginalizirani", a misliti da može biti drugačije, samo je jedna od mnogih institucionalnih iluzija koja se u nas napose potencira i neposredno izražava kroz sindrom skupštinskog sustava. Vlada je, a kao njezin stručni servis i uprava, pripremajući i predlažući veliku većinu zakona (da ovdje ne govorimo o njezinu pravu donošenja uređaba temeljem zakonske ovlasti) zbiljski također u svim parlamentarnim demokracijama zakonodavac kao i parlament.

demokracijama. Djelokrug Županijskog doma utvrđen u čl. 81 Ustava oblikovan je po uzoru na djelokrug španjolskog i talijanskog drugog doma - senata. Relativno restriktivno određivanje mogućnosti da Zastupnički dom ovlasti Vladu da uredbama uređuje pojedina pitanja iz njezina djelokruga, osim iz područja organskog zakonodavstva u čl. 88 Ustava, gotovo doslovce je preuzeto iz čl. 82 španjolskog Ustava.

Zbiljsku ulogu i domet hrvatskog Sabora kao zakonodavnog tijela zorno pokazuje godišnjak "Zastupnički, Županijski dom 1992/93", u kojem su prikazani temeljni pokazatelji iz rada domova Sabora protekle godine. Gotovo svi pokazatelji, od onih o radnim tijelima i raspravama na sjednicama, do ukupnog broja predloženih (219) i donesenih zakona (150), pokazuju da domovi hrvatskog Sabora djeluju s istovrsnim ograničenjima, vrlinama i manama kao i parlamenti u zapadnoeuropskim demokracijama. Osim prečestog donošenja zakona po hitnom postupku (tako je prihvaćeno 82 zakona), što bi se moglo riješiti tako da se za sva ona pitanja koja je neophodno hitno urediti općim pravnim aktom, temeljem članka 88 st. 1 Ustava, ovlasti Vlada da ih regulira svojim uredbama, za što bi onda ona snosila i punu odgovornost, postoji još jedna razlika, i hrvatska osebnost na koju se valja ukratko osvrnuti.

Od ukupno 150 zakona, koje je Zastupnički dom donio u obrađenom razdoblju, 67 ih je prihvaćeno jednoglasno, a 15 zakona izglasano je uz samo jedan glas protiv ili uzdržan glas. Taj podatak ne samo da potvrđuje visoku prisutnost konsenzualnog odlučivanja u Saboru, mnogo veću negoli u zapadnoeuropskim parlamentima, već on egzaktno obara i tezu o marginalizaciji oporbenih stranaka u Zastupničkom domu. Činjenica da je u proteklih godinu dana više od 50% zakona prihvaćeno u Zastupničkom domu praktički jednoglasno, nedvojbeno opovrgava stalne tvrdnje ne samo oporbenih stranaka da zbog preglasavanja od većinske stranke nisu u mogućnosti sudjelovati u zakonodavnoj vlasti. No, unatoč tome, sindrom konsenzusa nasuprot većinskom odlučivanju, stalno opterećuje rad hrvatskog Sabora, a osim toga na određen je način uvijek prisutan u mnogim ne samo dnevnim političkim već i stručnim pa i znanstvenim kritičkim ocjenama hrvatske parlamentarne zbilje. Zbog toga valja posebice razmotriti cjelinu problematike konsenzualnog odlučivanja, napose u opreci prema većinskom odlučivanju.

Hrvatski Ustav ne poznaje institut konsenzusa. To vrijedi za ustave svih unitarnih država u svijetu. Samo vrlo rijetki ustavi federativnih država kao elemenat konfederalizma<sup>9</sup> predviđaju pravni uvjet jednoglasnosti članica federacija za donošenje nekih za njih važnih odluka u saveznom predstavničkom tijelu. Osim tih, vrlo malobrojnih, izuzetaka u svim suvremenim demokracijama odluke se u parlamentu donose većinom. U pravilu se, kao što to predviđa i hrvatski Ustav<sup>10</sup> većina odluka i zakona donosi natpolovičnom većinom nazočnih, uz uvjet da je nazočna najmanje polovica od ukupnog broja zastupnika. Važniji, tzv. organski zakoni, kao što su u nas, primjerice, izborni zakoni i zakoni kojima se razrađuju ljudska prava, donose se natpolovičnom većinom ukupnog broja zastupnika, dok se ustav donosi i mijenja kvalificiranom, najčešće dvotrećinskom većinom ukupnog broja zastupnika. U tim rasponima svaka većina, i ona od jednog glasa i ona najveća, jednoglasna, jednako je pravno valjana i politički legitimna. Zbog toga je i pravno i politički u krajnjoj liniji posve svejedno s koliko je "velikom" većinom, da li konsenzusom ili bez njega, donesena neka, makar koliko bila važna ili čak povijesna, odluka.

<sup>9</sup> Valja podsjetiti da je Ustav bivše SFRJ iz 1974. godine propisivao uvjet suglasnosti republika i pokrajina za svoje mijenjanje, kao i za donošenje nekih drugih odluka od bitnog interesa za republike i pokrajine.

<sup>10</sup> Upr. čl. 82 i čl. 83 Ustava Republike Hrvatske.

No, iako konsenzus nema svoje mjesto u pravnim propisima utvrđenom postupku parlamentarnog odlučivanja, on je u svom sociopolitološkom i sociopsihološkom značenju jedna od temeljnih pretpostavki oblikovanja i opstanka svakog demokratskog političkog sustava. Nesporazumi nastaju kad se, kao što je to u nas često slučaj pri ocjenjivanju hrvatskog parlamentarizma, pomiješaju "lončići".

Nedvojbeno je da u svakom demokratskom političkom društvu i državi mora postojati suglasnost ili interesna jedinstvenost naroda o temeljnim pitanjima zajedničkog života. U povijesnim trenucima kada je, kao što je to slučaj s hrvatskim narodom i državom danas, ugrožena narodna opstojnost i državna cjelovitost, kad postoji stvarno ratno stanje, narodna suglasnost o svim temeljnim pitanjima obrane nije samo poželjna već je ona i uvjet političke ili vojne pobjede. Također je nedvojbeno da je jedan od temeljnih uvjeta za ozbiljenje bilo kojeg demokratskog sustava političke vlasti suglasnost građana, interesnih grupa i političkih stranaka o pravilima igre demokratske političke borbe za vlast i utjecaj na nju. Pravno se ta pravila utvrđuju ustavom i mogu se mijenjati samo njime propisanim postupkom. Valja, međutim, napomenuti da ovi temeljni politički konsenzusi nikad nisu potpuni u smislu da bi značili jednoglasnost ili prihvaćanje od svih građana i svih drugih političkih čimbenika u svakom trenutku svih njihovih elemenata.

Prema tome, konsenzus, kako je ukratko opisan, jedan je od uvjeta oblikovanja demokracije, no on nije njezin najviši stupanj, a još manje se može izjednačiti s demokracijom. Ovakvo izjednačavanje konsenzusa i demokracije uopće ili samo parlamentarne demokracije, očituje se u ne tako malom dijelu hrvatske političke javnosti kroz traženje da se važnije, ili čak sve, političke odluke i zakoni donose dogovorom i suodlučivanjem svih, ili barem u Saboru zastupljenih političkih stranaka. U pojednostavljenoj varijanti ovakvo shvaćanje konsenzusa izražava se u zahtjevu za pretežito jednoglasnim odlučivanjem u hrvatskom Saboru.

Zastupnici konsenzusa kao zajedničkog dogovora i približno razmjerne vladavine svih hrvatskih parlamentarnih političkih stranaka bez obzira na izborne rezultate zaboravljaju dvije bitne stvari. Prvo, da bi se upravo takvim načinom odlučivanja ili obnašanja vlasti prekršio temeljni konsenzus pravila igre svakog suvremenog demokratskog višestranačkog sustava prema kojem narod povjerava jednoj ili većem broju stranaka, koja je dobila ili koje su dobile prema izbornom zakonu potrebit broj glasova, obnašanje vlasti do sljedećih izbora. Dogovorno vladanje svih u parlamentu zastupljenih stranaka, bez obzira na izborne rezultata, odnosno tzv. apsolutna konsenzualna demokracija ne bi bila ništa drugo do svojevrsno jednostranačje. To je stanje francuski politolog M. Duverger, kao završnu ocjenu francuske parlamentarne demokracije III. i IV. republike, nazvao demokracijom bez naroda.<sup>11</sup> Drugo, suglasnost se, pa i samo kompromis kao

<sup>11</sup> U knjizi *La démocratie sans le peuple*, Paris 1967, str. 246., M. Duverger dokazuje da su se, osim rijetkih razdoblja, kao što je bilo 1936-1938. godine u vrijeme Vlade narodnog fronta, tijekom III. i IV. republike, francuski birači opredjeljivali za ljevicu ili desnicu, ali su stranačka vodstva formirala slabašne koalicijske vlade centra, koji on naziva močvarom, tako da su te velike stranačke koalicije praktički značile jednostranački sustav ili vladavinu stranačkog birokratskog aparata, što ukratko određuje kao demokraciju bez naroda.



minimalni uvjet za zajedničko obnašanje vlasti, može stvarno postići samo među strankama koje su bliske po programskoj orijentaciji i koje imaju slične konkretne interese bitne za političko odlučivanje. Zbog toga, čak ni u Hrvatskoj, usprkos nedovoljnoj programskoj profiliranosti većine političkih stranaka, ne bi bio moguć ovakav kompromisno konsenzualni sporazum krajnje desnih i lijevih političkih stranaka. Sve to, međutim, ne sprečava da se, kao što je već pokazano, u hrvatskom Saboru velik broj odluka i zakona ne donosi jednoglasno.

Relativno česti zahtjevi za "konsenzualnom" demokracijom u nas su s jedne strane, slično kao i sindrom skupštinskog sustava, uvjetovani ostacima stare pretdemokratske svijesti, napose snažno obilježene dugotrajnom utopijom samoupravljanja i konkretnim fiktivnim njegovim institutima sporazumijevanja i dogovaranja svih o svemu. S druge strane, riječ je o nastojanjima da se brisanjem granica većine i manjine, nasuprot izbornim rezultatima, sudjeluje u obnašanju vlasti kao da ona nije na izborima legalno i legitimno izgubljena. Odatle strah od većine u svim njezinim kombinacijama i njeno odbacivanje u dijelu hrvatske političke javnosti, odatle idealizacija i prizivanje konsenzusa. Žazire se od većinskog izbornog sustava, većinske stranke i većinskog odlučivanja jer se ne želi biti i priznati manjinom, iako je upravo to prvi prethodni uvjet da bi se jednog dana postalo većinom.

U vezi sa sindromima skupštinskog sustava i konsenzusa, valja upozoriti i na često neshvaćanje temeljne funkcije oporbenih političkih stranaka u demokratskom parlamentarizmu ili, bolje rečeno, u suptilnoj političko-pravnoj igri ili utakmici s vladajućom strankom kroz koju se politički izražava ustavnopravni odnos između parlamenta i izvršne vlasti.

Ta parlamentarna utakmica, koja je dakako više od igre, opisana je u suvremenim zapadnim udžbenicima ustavnog prava i političkih sustava približno sljedećim riječima: Parlament je tijelo u kojem stranačka većina odijeva u pravno ruho prethodne odluke svog vodstva, što će reći tijela izvršne vlasti, ali i mjesto gdje istovremeno stranačka manjina odnosno oporba nastoji iznositi što brojnije i uvjerljivije argumente protiv svakog prijedloga zakona ili druge odluke većine, bez iluzije da ih može izmijeniti ili svojim suprotstavljanjem, makar koliko bilo uvjerljivo, spriječiti njihovo usvajanje. No, manjina je svjesna da svojim nastupima u parlamentu, ovisno o njihovoj uvjerljivosti (u Hrvatskoj se, za razliku od velike većine drugih demokracija, ta utakmica u cjelini neposredno prenosi na veselje hrvatskog puka na radiju i televiziji), može utjecati na birače kako bi eventualno u sljedećim izborima ona postala većina. Zbog toga većina mora dobro paziti ne samo na sadržaj zakona i drugih odluka koje donosi već i na njihovu argumentaciju i ukupnu uvjerljivost svog parlamentarnog političkog nastupa. Tako manjina, unatoč tome što neposredno nije odlučujući čimbenik zakonodavne vlasti, ipak posredno u njoj sudjeluje obavljajući funkciju političkog nadzora i upozoravajući na sve greške stranačke većine, od onih bitnih pa do najsitnijih.

### III.

U vezi s naprijed razmotrenim ustavnim položajem, ovlastima i međusobnim odnosima hrvatskog Sabora, Predsjednika Republike i Vlade, valja se napose osvrnuti na jedno od pitanja kroz čija različita tumačenja su se, od jeseni 1993. pa sve do danas, prelamala suprotna shvaćanja i ocjene o zbiljskim obilježjima i dometima hrvatskog parlamentarizma. Kroz rasprave o vanjskoj politici u

Zastupničkom domu Sabora koja se od rujna 1993. godine vodi svakog mjeseca na njegovu zasjedanju, iskazana su dva suprotna shvaćanja i tumačenja ustavnih pravila igre oblikovanja i vođenja vanjske politike i međunarodnih odnosa države Hrvatske. Po jednom shvaćanju, koje je zastupano pretežito u oporbenim stranačkim političkim i stručnim krugovima, Sabor točnije njegov Zastupnički dom, ustavno je ovlašten da osim potvrde važnijih međunarodnih ugovora utvrđuje i smjernice vanjske politike odnosno daje naputke koje bi Predsjednik Republike i Vlade samo provodili. Nasuprot tome, po drugom shvaćanju koje je zastupano pretežito u političkim i stručnim krugovima bliskim vladajućoj stranci, međunarodni odnosi i vanjska politika primarno su u djelokrugu Predsjednika Republike i Vlade a Sabor ima u odnosu na provedenu politiku samo pravo nadzora i naknadne potvrde.

Prema našem mišljenju, drugo shvaćanje ne samo da ima uporište u odredbama hrvatskog Ustava, već odgovara onome što je općenito ustavna i politička praksa u suvremenim demokratskim državama. U svim je, naime, suvremenim demokratskim državama, bez obzira imaju li ustroj vlasti u obliku predsjedničkog, čistog parlamentarnog ili polupredsjedničkog sustava, oblikovanje i vođenje vanjske politike primarno, kako ustavnopravno tako i stvarno u djelokrugu izvršne vlasti. Stoviše, mnogi politolozi smatraju da je činjenica da jedino tijela izvršne vlasti tehnološki mogu voditi vanjsku politiku jedan od temeljnih izvora njihove političke moći i, bez obzira na ustavni model, uzrok nužnog stvarnog poromećaja ravnoteže između njih i zakonodavnih tijela u njihovu korist. U tom smislu još je De Tocqueville pisao: "Uzaludno je svako htijenje da se ograniči uloga izvršne vlasti jer po prirodi stvari postoji nešto o čemu jedino ona, bez obzira na njezin pravni položaj, može odlučivati - to je vanjska politika: diplomatske pregovore može, naime, uspješno započeti i voditi samo jedan čovjek".<sup>12</sup>

Jedina je razlika u pravilima igre oblikovanja i vođenja vanjske politike između čistog parlamentarnog sustava, primjerice u Velikoj Britaniji i SR Njemačkoj, i polupredsjedničkog sustava u Francuskoj i Hrvatskoj u odnosima između tijela izvršne vlasti. U čistom parlamentarnom sustavu državni poglavar obavlja samo reprezentativno-formalne funkcije predstavljanja države, a vlada, primarno njezin predsjednik, uz pomoć ministra vanjskih poslova, politički oblikuje i provodi vanjsku politiku. U polupredsjedničkom sustavu državni poglavar uz reprezentativno-formalne funkcije predstavljanja ujedno je prvi i u odnosu na vladu funkcionalno-politički nadređen čimbenik u oblikovanju i vođenju vanjske politike. To načelno proizlazi iz ustavne svrhe i koncepcije polupredsjedničkog sustava. U francuskoj ustavnoj teoriji<sup>13</sup> i praksi to se izražava kroz doktrinu za predsjednika republike rezerviranih područja (*domaines réservés*). To su, uz vanjsku politiku, i područja obrane i nacionalne sigurnosti. U tim područjima predsjednik republike utvrđuje ciljeve i politiku, a vlada kao kolegij i preko nadležnih državnih ministarstava djeluje primarno kao njegov upravno politički i stručni servis. U Hrvatskoj se istovrsna prava predsjednika republike izvode

<sup>12</sup> Upr. *De la démocratie en Amérique*, Paris, 1953, str. 193.

<sup>13</sup> Upr. primjerice "*Régime semi-présidentiel*" u: Duhamel, O. - Mény, Y.: *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, str. 901-904.

iz njegovih temeljnih ustavnih zadaća, napose onih utvrđenih u članku 94 Ustava, prema kojem on kao državni poglavar "zastupa Republiku u zemlji i inozemstvu, brine se za poštivanje Ustava, osigurava opstojnost i jedinstvo Republike i redovno djelovanje državne vlasti".

No, kao i u drugim oblastima i parlamenti, sukladno načelu ravnoteže ovlasti zakonodavne i izvršne vlasti, imaju u području vanjske politike i međunarodnih odnosa važne ustavne nadležnosti i određeni stupanj ustavnopolitičke kontramocije prema tijelima izvršne vlasti. Pritom su njihove ovlasti i prava istovrsni u čistom parlamentarnom i polupredsjedničkom sustavu. Oni izvire iz sadržaja zakonodavne vlasti čiji su nositelji. Uz donošenje zakona temeljna funkcija parlamenta je pravno ograničenje te pravni i politički nadzor nad djelovanjem tijela izvršne vlasti. U tom obliku temeljni oblik neposrednog sudjelovanja parlamenta u međunarodnim odnosima i vanjskoj politici jest potvrda važnijih (kriteriji važnosti utvrđuju se ustavom) međunarodnih ugovora, dakle konačnih pravnih rezultata već od tijela izvršne vlasti oblikovane i provedene politike. Riječ je, prema tome, o naknadnoj pravnoj, ali stvarno uvijek i političkoj, sankciji prethodnog vođenja vanjske politike. Jedina neposredna prethodna vanjskopolitička odluka koja je ustavno uvijek u djelokrugu parlamenta jest odlučivanje o ratu i miru, a osim toga u nekim ustavima njima se daje i pravo da odlučuju o promjeni državnih granica. Hrvatski Ustav prihvaća sve spomenute oblike neposrednog sudjelovanja zakonodavne vlasti u međunarodnim odnosima i vanjskoj politici.<sup>14</sup>

Parlamenti i na posredan način kroz nadzor vlade i u krajnjoj liniji provođenju postupka njezine političke odgovornosti imaju mogućnost naknadnog sankcioniranja rezultata vanjske politike koju provodi izvršna vlast. Ta prava ima i Zastupnički dom hrvatskog Sabora. U tom smislu, kao oblik u članku 80. Ustava utvrđenog njegovog prava nadzora nad radom Vlade Republike Hrvatske, valja shvatiti i tumačiti pravnu i političku narav i posljedice rasprava o hrvatskoj vanjskoj politici u Zastupničkom domu.<sup>15</sup> Raspravljanje o vanjskoj politici u Zastupničkom domu kao i donošenje zaključaka nakon rasprave ne bi se smjelo, smatramo, niti ustavnopravno ni ustavnopolitički shvatiti ni tumačiti kao donošenje prethodnih naputaka i smjernica ili određivanje vanjske politike koje bi pravno obvezivalo Predsjednika Republike i Vladu. To bi, po našem mišljenju, bio pokušaj stvaranja Ustavu suprotnog običaja kojim bi se na tom području zbiljski mijenjao sustav ustroja vlasti, ali ne prema čistom parlamentarnom sustavu već prema jedinstvu vlasti i skupštinskom sistemu, onakvom kakav je formalno postojao u komunističkim ustavnim porecima.

#### IV.

Pitanje poslovničke razrade i zbiljske primjene članka 81 Ustava kojim se utvrđuje djelokrug Županijskog doma, a s njime u vezi i pitanje odnosa ovog

<sup>14</sup> Upr. čl. 8, čl. 80 t. 4 i čl. 133 Ustava Republike Hrvatske.

<sup>15</sup> Budući da je izvješćivanje ministra vanjskih poslova o vanjskoj politici Vlade te rasprava koja mu slijedi dio nadzora Sabora nad Vladom, a da je prema čl. 111 Ustava Vlada, uz to što je odgovorna Predsjedniku Republike, odgovorna i Zastupničkom domu, a ne i Županijskom domu, što znači da nadzor obavlja samo Zastupnički dom, smatramo da nije u skladu s Ustavom dosadašnja praksa podnošenja izvješća o vanjskoj politici i rasprava o njoj u Županijskom domu.

doma sa Zastupničkim domom Sabora, kao funkcioniranje ustavnog modela dvodomnog sustava hrvatskog parlamentarizma, nije izazivalo posebnu pažnju hrvatske političke javnosti kao ni politološke i ustavnopravne struke. No, ono je faktički bilo, a i danas jest, u mnogo čemu prijeporno. To se očituje, u pravilu čak neovisno o inače uobičajenim sukobljavanjem između vladajuće stranke i oporbe, u različitim interpretacijama ovog članka pa i cjelovitog ustavnog položaja Županijskog doma gotovo na svim sjednicama saborskih domova.

Prijepori u vezi s poslovničkom razradom i ostarivanjem ustavnih ovlasti Županijskog doma pretežito imaju temelj u, s obzirom na početno razdoblje djelovanja dvodomnog parlamentarnog sustava, posve prirodnoj težnji ovog doma da što više proširi svoj djelokrug i osnaži položaj u odnosu na Zastupnički dom. Ustavno, naime, Županijski dom nema nikakvih odlučujućih ovlasti, on je tijelo koje potiče odnosno inicira rad Zastupničkog doma te mu daje prethodna mišljenja, a ima i svojevrsno pravo suspenzivnog veta prema zakonima izglasanim u Zastupničkom domu. Unutar hrvatskog dvodomnog sustava, po uzoru na talijanska i španjolska ustavna rješenja, ne postoji, dakle, ravnopravnost domova, već je Županijski dom, kao drugi dom Sabora i predstavničko tijelo građana u županiji, ustanovljen samo kao savjetodavno-inicirajuće tijelo u odnosu prema Zastupničkom domu, unutar kojega bi se usklađivali osebujni interesi županija pri oblikovanju jedinstvenog hrvatskog državnog interesa te kao svojevrsan dom razuma i mudrosti koji bi usporavao zakonodavni postupak pridonoseći kakvoći i trajnosti zakona. Takav je položaj Županijskog doma, međutim, samo okvirno određen već spomenutim člankom 81 Ustava, a njegova poslovnička razrada i primjena, sve dok se ne razvije određena praksa pa i oblikuju svojevrsni ustavni običaji, mora dovoditi do mnogih dvojbi pa i sukobljavanja stavova i interesa između Zastupničkog i Županijskog doma.

U poslovničkoj razradi i zbiljskoj primjeni ponajprije su se javile dvojbe oko interpretacije alineje 2 članka 81 Ustava, koja kaže da "Županijski dom: - raspravlja i može davati mišljenje o pitanjima koja su u djelokrugu Zastupničkog doma" u vezi s alinejom 3 istog članka Ustava, prema kojoj "Županijski dom: - daje Zastupničkom domu prethodno mišljenje u postupku donošenja Ustava te zakona kojima se uređuju nacionalna prava, razraduju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne samouprave i uprave".

Prema našem mišljenju odredba alineje 2 članka 81 Ustava ovlašćuje Županijski dom da može, a to nedvojbeno znači samo ako to u konkretnom slučaju izričito prethodno odluči većina nazočnih zastupnika, raspravljati i dati mišljenje o bilo kojem pitanju koje je temeljem članka 80 Ustava u djelokrugu Zastupničkog doma. Riječ je, prema tome, o fakultativnom davanju mišljenja, koje ne mora biti prethodno, niti je načelno uopće povezano s odlučivanjem o njemu u Zastupničkom domu. Dakle, da bi Županijski dom donio odluku da će dati mišljenje, a zatim nakon rasprave i oblikovao odgovarajuće mišljenje, nije potrebno da to pitanje prethodno bude stavljeno na dnevni red Zastupničkog doma.

Odredba alineje 3 članka 81 Ustava, za razliku od odredbe prethodne alineje, obvezuje Županijski dom na davanje prethodnog mišljenja u postupku donošenja Ustava i naprijed navedenih tzv. organskih zakona.

Ta temeljna razlika u pravima Županijskog doma odnosno ta dva instituta "fakultativnog davanja mišljenja" i "obvezatnog prethodnog mišljenja" nije uopće postupovno razrađena pa ni uočena u Poslovniku Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske. U Poslovniku se, naime, i sadržajno i postupovno jedinstveno, suprotno Ustavu, razrađuju te dvije, s obzirom na ovlasti, bitno različite odredbe.<sup>16</sup> Takvim poslovničkim pristupom u zbilji je Županijski dom sveden na svojevrsni opći odbor Zastupničkog doma koji prethodno raspravlja i daje mišljenje o svim pitanjima koja su na dnevnom redu Zastupničkog doma.

Nasuprot tome, smatramo, da bi u Poslovniku Županijskog doma trebalo izdvojeno urediti postupak fakultativnog davanja mišljenja temeljem alineje 2 čl. 81, a posebno davanje obvezatnog prethodnog mišljenja temeljem alineje 3 istog članka Ustava. Pritom bi, kad je riječ o razradi alineje 2, bilo napose nužno istaknuti i postupovno oblikovati dvije stvari: fakultativnost davanja mišljenja i pravnu činjenicu da davanje mišljenja nije uvjetovano time da se određeno pitanje nalazi na dnevnom redu Zastupničkog doma. Fakultativnost davanja mišljenja morala bi se u Poslovniku urediti tako da prije rasprave o sadržaju mišljenja Županijski dom, na prijedlog radnog tijela ili Poslovnikom određenog broja svojih zastupnika (primjerice najmanje 1/5), donosi odluku o tome hoće li se upustiti u postupak davanja mišljenja.

Veživanje fakultativnog davanja mišljenja uz djelokrug a ne uz dnevni red Zastupničkog doma u zbilji bi značilo da Županijski dom nije opći odbor Zastupničkog doma čiji se dnevni red poklapa s dnevnim redom usporedne sjednice Zastupničkog doma, već da samostalno, nakon rasprave, Zastupničkom domu daje svoje mišljenje, primjerice o problematici iz područja državne uprave i lokalne samouprave, ustavnosti i zakonitosti, pravne sigurnosti građana i sl. Po našem mišljenju, jedino je takav pristup u skladu s navedenim ustavnim odredbama, a i naprijed ukratko objašnjenim ustavnim položajem Županijskog doma, koji, po uzoru na senat u mnogim razvijenim europskim demokracijama, treba neovisno o dnevnim potrebama ubrzanog mijenjanja i donošenja novih zakona, temeljito i sustavno razmatrati i poticati pravno uređivanje važnih i za građanska prava te državu bitnih društvenih odnosa.

U vezi s odnosom Županijskog i Zastupničkog doma postavilo se i pitanje da li Županijski dom može, na temelju alineja 2 i 3 čl. 81 Ustava, u obliku mišljenja stavljati amandmane na zakone koji su u postupku pred Zastupničkim domom. Valja istaknuti da Županijski dom smatra da može stavljati amandmane na svaki zakon koji je u postupku pred Zastupničkim domom, dok je nasuprot Zastupnički dom nekoliko puta većinom glasova zauzimao stajalište kojim ne prihvaća takvu interpretaciju odnosno smatra ustavno neutemeljenim pravo Županijskog doma da u okviru mišljenja stavlja amandmane na zakone.

U odgovoru na postavljeno pitanje valja, smatramo, poći od temeljnog općeg načela ustavnog prava da sva tijela državne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudbene) imaju samo ona prava i dužnosti odnosno ovlasti koja su im izričito

<sup>16</sup> Upr. čl. 71 do čl. 77 Poslovnika Županijskog doma.

ustavom propisana.<sup>17</sup> To načelo prihvaća i hrvatski Ustav, koji u posljednjoj alineji članka 81, u kojem su nabrojena pitanja u djelokrugu Županijskog doma navodi: "- obavlja druge poslove utvrđene Ustavom". A ni u članku 81, ni na bilo kojem drugom mjestu Ustav ne stavlja u djelokrug Županijskom domu pravo amandmana na zakone koji su u postupku u Zastupničkom domu.

Mišljenja smo da ni pravo predlaganja zakona Zastupničkom domu, koje prema čl. 81 i čl. 85 Ustava ima Županijski dom, ne obuhvaća opće pravo stavljanja amandmana na sve zakone koji su u postupku pred Zastupničkim domom. Najviše što bi se moglo izvesti iz ovog prava predlaganja zakona jest da u slučaju kad Županijski dom predloži određen zakon Zastupničkom domu, on može na taj zakon, ali ne i u drugim slučajevima kad nije predlagač, tijekom zakonodavnog postupka stavljati amandmane. Kad bi se, naime, iz prava predlaganja zakona Županijskog doma izvelo i njegovo opće pravo da stavlja amandmane na sve zakone u postupku pred Zastupničkim domom, tada ne bi imale nikakvog smisla razmotrene odredbe alineje 2 i 3 čl. 81 Ustava odnosno davanje mišljenja koje ni po čemu ne obvezuje Zastupnički dom, već se iz njega samo izvodi mogućnost suspenzivnog veta na izglasane zakone u Zastupničkom domu, koja je predviđena u alineji 4 čl. 81. Nasuprot tome, amandman na zakon Zastupnički dom uvijek mora ne samo raspraviti već i o njemu posebno glasovati prije nego što se pristupi glasovanju o zakonu u cjelini. Stoga pravo davanja mišljenja iz navedenih alineja čl. 81 nikako ne može obuhvaćati i pravo stavljanja amandmana na zakone. Da je ustavotvorac htio dati to pravo Županijskom domu, on bi to neposredno i propisao, ali tada po elementarnoj pravnoj logici ne bi propisao institute davanja mišljenja i prethodnog mišljenja.

Ako bi se prihvatila i kao svojevrсни, po našem mišljenju, protuustavni običaj ustalila praksa nerazlikovanja fakultativnog mišljenja i obvezatnog prethodnog mišljenja kao i stavljanja amandmana na sve zakone koji su u postupku pred Zastupničkim domom, to, suprotno onome što bi se vjerojatno željelo takvim pristupom, ne bi osnažilo, nego bi umanjilo zbiljski ustavno-politički položaj Županijskog doma unutar dvodomne strukture hrvatskog Sabora pa i hrvatske državne vlasti u cjelini. Zbog toga doista ne vidimo nikakvih, ne samo pravnih, već ni, da tako kažemo, političko prestižnih, razloga zbog kojih se ne bi u poslovničkoj razradi i zbilji dosljedno ostvarivala izvorna ustavna koncepcija djelokruga i položaja Županijskog doma.

## Zaključak

Razmotreni ali i drugi prijepori oko hrvatskog parlamentarizma, kao što je pitanje koliko široko primijeniti institut zastupničkog inkompatibiliteta i dvojbe oko sadržajnog opsega i širine zakonskih ovlasti koje Zastupnički dom može iz svog djelokruga, prema čl. 88 st. 1 Ustava, prenijeti na Vladu, u krajnjoj

<sup>17</sup> Suprotno je kada je riječ o ljudskim slobodama i pravima kad je dopušteno sve ono što nije izričito Ustavom zabranjeno odnosno ograničeno. Ove dvije različite ustavne situacije mnogi miješaju smatrajući krivo da se poslovníkom, zakonom ili čak ustavnim običajem mogu proširivati ovlasti tijela državne vlasti odnosno uređivati sve ono što u vezi s njihovim djelokrugom nije uređeno ustavom.

liniji se mogu svesti na jedan zajednički nazivnik ili temeljno sporno pitanje. To je u hrvatskoj političkoj javnosti i velikom dijelu politološke misli snažno prisutna ocjena da je hrvatski politički sustav u cjelini i hrvatski parlamentarizam posebice i ustavnopravno i zbiljski obilježen prevelikom koncentracijom vlasti i moći unutar izvršne vlasti a napose Predsjednika Republike, dok je Sabor kao nositelj zakonodavne vlasti nemoćan i marginaliziran. Kao temeljni uzrok takvom stanju zastupnici ove tvrdnje ističu ustavni model i zbilju polupredsjedničkog sustava. Zbog toga traže njegovo napuštanje i prihvaćanje čistog sustava parlamentarne vladavine. Pritom mnogi njeni pobornici pod parlamentarnom vladavinom, kako je to naprijed na nekoliko primjera pokazano, podrazumijevaju ne odnose diobe već jedinstva vlasti, stvarno skupštinski sustav u kojem bi Sabor bio najviše tijelo državne vlasti nadređeno ustrojbeno i funkcionalno svim ostalim, ili pojednostavljeno slikovito rečeno, traže sustav u kojem bi doista iznad hrvatskog Sabora bio samo Bog. To je, međutim, uz sve ostalo, tehnološki jednostavno nemoguće.

Nasuprot takvim stavovima i tvrdnjama, smatramo, kako je pokazano prethodnom raščlambom nekih konkretnih prijepornih pitanja hrvatskog parlamentarizma, da se ništa bitnije ne bi odvijali odnosi između hrvatskog Sabora, Predsjednika Republike i Vlade da je hrvatski Ustav umjesto polupredsjedničkog prihvatio čisti sustav parlamentarne vladavine. Hrvatski parlamentarizam i u tom slučaju imao bi iste boljke. Jedina bi razlika bila što bi se politička vlast i moć koncentrirala unutar Vlade i personalizirala u osobi njezinog predsjednika, a ne u osobi Predsjednika Republike. U prilog našem stavu govori zbilja primjene parlamentarne vladavine u suvremenim razvijenim demokracijama. Ona, a to je gotovo opće prihvaćeno tumačenje suvremene zapadne ustavnopravne i politološke znanosti, primarno ovisi o obilježjima stranačkog sustava a ne ustavnog modela, a u svim zbiljskim varijacijama izražava se kao parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. U tom smislu zbiljski ne postoji - a kao dokaz dovoljno je usporediti, s jedne strane, Veliku Britaniju i SR Njemačku, a s druge strane Francusku - kvalitativna razlika između tzv. čistog sustava parlamentarne vlade i polupredsjedničkog sustava. Stoga je, smatramo, velika i opasna iluzija misliti da bi se pukom ustavnom promjenom odnosno zamjenom polupredsjedničkog sustava čistim sustavom parlamentarne vlade bilo što bitno izmijenilo u odnosima Sabora i tijela izvršne vlasti.

Ako je dijelom točno da hrvatski Sabor ne obavlja dovoljno učinkovito one svoje funkcije koje bi zbiljski učinkovito mogao obavljati, a to su politički nadzor i posredno i neposredno pravno ograničenje djelovanja tijela izvršne vlasti, ako se po tome u određenoj mjeri razlikuje po zbiljskoj moći od parlamenta u razvijenim europskim demokracijama, iako je i to za nas dvojbeno, uzrok tome nije ni u ustavnom modelu ni iz njega izvedenoj personalizaciji vlasti, već ponajprije u osebnom stanju ni rata ni mira. Osim toga, relativno osebnom zbiljskom funkcioniranju ustroja hrvatske državne vlasti pridonosi, kao i u svim posttotalitarnim demokracijama, nerazvijenost demokratske pravne tradicije i civilizacijska nemogućnost da se hrvatsko društvo u kratkom vremenu na svim razinama, oslobodi temeljnih ograničenja vladavini prava suprotnog volutarizma.

ISSN 0014-1801  
 (Printed in Croatia)

## Smiljko Sokol

### CONTROVERSIES ABOUT CROATIAN PARLIAMENTARISM

#### Summary

The author considers basic controversies surrounding the constitutional model and reality of Croatian parliamentarism. He contends that all these issues can be summarized in one debatable question: is it a fair assessment that the Croatian political system and Croatian parliamentarism are marred by the concentration of power wielded by the upper echelon of the Government, especially the President of the Republic, while the Parliament is powerless and marginalized. The author challenges this assumption by systematically dividing basic characteristics of parliamentary governments and semi-presidential systems into specific examples of both foreign policy and majority and consensus decision-making; while emphasizing the influence of the party system upon constitutional government. He believes that a change from a semi-presidential system to a purely parliamentary system would not significantly affect the relationship between the law-making and executive portions of government.

#### 1. Politička ili stvarna razmjera?

Brojni čimbenici bitno određuju objektivnu stvarnu razmjenu u zakonitijem političkom razvoju o tome je li hrvatski sabor u tri i pol godine od svojeg konstituiranja kao slobodno izabrano vijeće hrvatskog parlamenta razina političke i pravovremene političke stranke koja daje legitimnost odlukama izvan vlasti, ili je pak na jednu ruku izabran sastav koji mu određuje Ustav u demokratskom sustavu ili pak isti Ustav nametne razmjenu i podrijetlo kao što je vodena vanjska politika gdje mu ustavno ne pripada nikakva odlučujuća uloga. Razina odnosa taj tip političke argumentacije sustavno pridonosi jer ga razlikuje u svim parlamentarnim režimima. Najveća kvaliteta

\* Ovdje je istaknuta temeljna razmjera koja je autor odabrao 24. veljače 1991. na temelju hrvatske ustavnosti za državno i humanističko znanje.

\*\* Iste razmjere razvija profesor Fakulteta pravne znanosti u Zagrebu na razlici za ustavno pravo.