

---

## O ustavnoj demokraciji\*

---

ZVONIMIR LAUC\*\*

### *Sažetak*

Demokraciju i ustavnu državu razumljivo je promišljati u kontekstu razvoja društva u omeđenju države. U svakoj je zajednici temeljno pitanje odnos između čovjeka kao pojedinca i kolektiva, gdje je poželjno da kolektiv bude sinergijski zbir pojedinaca. Stoga je uputno potražiti korelaciju između demokracije i ustavne države. Demokracija je emanacija slobode, a ustav je uvijek ograničenje. Država uokviruje civilno društvo, gdje se isprepleću procesi ustrojavanja vlasti “odozgo”, što je osobito interesantno u zemljama tranzicije, koje su napustile ideologizirani inauguralni efekt u projektiranju vlasti, a prihvatile “konstitucionalni inženjering”: razdiobe vlasti, narodnog suvereniteta, predstavničkog parlamentarnog ustroja, promicanja sloboda i temeljnih prava čovjeka i građanina. Nezaobilazno je pri tome uočiti nužnost ustrojavanja društva “odozdo”, kroz načelo lokalne samouprave.

### I.

Sigurno nije slučajno što se već u nazivu simpozija sastavnim veznikom — i — naznačuje odnos između demokracije i ustavne države. Drugim riječima, smatramo to porukom da nema demokracije bez ustavne države, a niti ustavne države bez demokracije, što je i naznačeno u materijalu uz poziv za ovaj skup. U ovom radu demokraciju i ustavnu državu promišljamo kroz zajednički fenomen, koji konstitucionalisti proučavaju i poznaju kao ustavnu demokraciju.

Temeljno pitanje kvalitetnog (optimalnog) društvenog razvoja jest harmoniziranje sa sinergijskim učinkom odnosa između zajednice (od lokalne do nadnacionalne) i građanina kao pojedinca. Drugim riječima, to je najprije odnos država-građanin. Svojstvene su državi centralizacija i hijerarhijska struktura, te usmjerenost na opće dobro. Suprotno, svojstvene su građaninu, zbog njegove emocionalne, intelektualne, moralne i estetske eman-

\* Izlaganje na međunarodnom simpoziju “Demokracija i ustavna država” u organizaciji Fakulteta političkih znanosti i Goethe Instituta u Zagrebu, Zagreb 22. i 23. svibnja 1998.

\*\* *Zvonimir Lauc*, redovni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku.

cipacije, decentralizacija i horizontalna struktura. Moglo bi se reći da povijest pokušava iznalaziti odgovore za taj odnos, tragajući za odgovorima što je *primus*, a što *posterior*. Usmjerenost je na identifikaciji tko i kako relevantno odlučuje o društvenom razvoju. Inače, društvenom razvoju pristupamo kao (1) individualnom razvoju, (2) tehničko-tehnološkom, (3) ekonomskom, (4) kulturalnom razvoju. Drugim riječima, moramo kretati od prirodnih zakonitosti (kauzalnih) i polako dosežati do društvene zakonitosti razvoja (gdje sve više dominira finalitet).

Stoga je razumljivo i opravdano promišljati demokraciju i ustavnu državu u kontekstu razvoja društva u omeđenju države. U svakoj je zajednici temeljno pitanje odnos između čovjeka kao pojedinca i kolektiva, gdje je poželjno da kolektiv bude sinergijski zbir pojedinaca. Sudionici smo i svjedoci procesa globalizacije, pod kojim podrazumijevamo informacijsko društvo (neki govore i o biotehnologijskom društvu), neki to nazivaju postindustrijskim dobrom, a neki postmodernom. U takvom ozračju nužno je ponovno promišljati i redefinirati klasične pojmove i pojave. Usmjeriti valja pozornost na tezu — djeluj lokalno, misli globalno.

Znači, tragamo za korelacijom između demokracije i ustavne države, ali najprije moramo definirati što podrazumijevamo pod tim pojmovima.

## II.

### *Što je demokracija?*

Nema sumnje da je to pravo pitanje, koje zahtijeva i prave odgovore, a što znači da istovremeno otvara i nova prava pitanja, zahtijeva nove odgovore, etc. Etimološki — *demos*, *kratein*, ukazuje na vladavinu naroda, tj. uključivanje građana u javnu vlast. Malo sofisticiranija definicija je kako je to oblik vladavine u kojoj se suverena moć nalazi i ispoljava od cjelovitog tijela, od slobodnih građana neposredno ili posredno preko predstavničkog sustava, kao različitost od monarhije, aristokracije ili oligarhije.<sup>1</sup> Mnoštvo je definicija i opisa demokracije napisano. Vjerojatno je najviše upotrebljavana definicija A. Lincolna, a to je — demokracija je vladavina naroda, od naroda i za narod.<sup>2</sup> Nekako uobičajeno je definiranje demokracije kao oblika vladavine u kojem je vrhovna vlast (suverenitet) u rukama naroda, a ona se ostvaruje izravno ili preko predstavnika izabranih na slobodnim izborima. U izravnoj demokraciji svi građani mogu sudjelovati u donošenju javnih odluka, što je danas ipak izuzetak (npr., Švicarska,

<sup>1</sup> *Black's Law Dictionary*, six ed., Centennial Edition (1891-1991.), str. 298.

<sup>2</sup> U tom je kontekstu i mnoštvo knjiga i rasprava napisano o prvim riječima Ustava SAD "We the people.."

Engleska), no pretežito na lokalnoj razini.<sup>3</sup> *Sloboda je condicio sine qua non demokracije, a demokracija je, moglo bi se reći, operacionalizacija slobode.* Najčešći je oblik demokracije danas tzv. predstavnička demokracija. U njoj su građani uglavnom aktivni u izborima, dok izabranici funkcioniraju po principu neovisnog mandata, djeluju u ime i za račun onih koji su ih izabrali. Tako se demokracija sve više svodi na odlučivanje većine, što se korigira jamstvima ljudskih prava. *Moderna se demokracija tako može svesti na ustavnu demokraciju, pod čim se podrazumijeva upravljanje većine uz puno jamstvo prava pojedinaca i manjina, te vladavinu zakona.* Ipak mi se čini da pristup demokraciji ne bi smio biti isključivo pravni, nego bi bilo dobro promišljati demokraciju kao “way of life” (Dewey), jer ipak je možda demokracija optimalni oblik za ostvarenje najveće sreće za najveći broj pojedinaca (Misses).

Za demokraciju je svojstven pluralizam. Mnoštvo interesa barem ima šansu da ih se artikulira, sučeli, realizira. Danas demokracija nije samo uključivanje građana, nego sve više i institucija, kao što su nevladine organizacije, grupe za pritisak, loby aktivnosti i dr. Valjalo bi malo suptilnije promišljati demokraciju, ne samo kao uključivanje svih nego akcent staviti na mogućnost (imati pravo, ali i dužnost i odgovornost) uključivanja ponajprije onih koji su i najzainteresiraniji, najkompetentniji, najodgovorniji.<sup>4</sup>

Pravo ozračje za demokraciju jest *društvo*.

### III.

#### *Što je ustavna država?*

Svaka država mora odgovoriti na pitanje poželjnosti poretka (Weber), gdje će iznalaziti oblike, načine, metode i sredstva, koji će omogućavati ostvarenje Bonnum Commune<sup>5</sup>, a da se ne sukobljava s idejom slobode građana. Navedeno se može osigurati zakonima kao iskazom “opće volje”, a ne “volje svih” (Rousseau), što je danas aktualizirano kroz “griješ struktura”.<sup>6</sup> Moglo bi se reći da nema općeg dobra zajednice, ako nema dobra

<sup>3</sup> Istina, egzistira oblik neposrednog izjašnjavanja referendumom, što ne mora biti jamstvo demokracije, čega smo obilno bili svjedocima oko “krajinskih” izjašnjavanja.

<sup>4</sup> Nije li to onda aristokratska demokracija?

<sup>5</sup> “...je ono što je potrebno ili korisno za sve članove zajednice, a koje se može očuvati ili razvijati samo sredstvima zajednice” (K. Walf, Art. Bonnum Commune, Lexicon des Mittelalters, Bd. 2, München, 1982. Kol 435).

<sup>6</sup> Na to je u Božićnoj poruci upozorio zagrebački nadbiskup i predsjednik HKB Josip Bozanić: “Nagle promjene političkog i gospodarskog sustava omogućile su brzo bogaćenje pojedinaca i sve veće siromašenje brojnih građana. Na djelu je grijeh struktura što su ih omogućili zakoni i propisi, kojima prvotni cilj nije bio opće dobro čovjeka i zajednice”. (*Glas Koncila*, br. 51, 1227, Božić, 1997.)

i za čovjeka, kao i obrnuto, nema dobra za čovjeka, ako to nije i opće dobro zajednice.

Za nas je interesantna Siéy sova maksima — povjerenje mora dolaziti odozdo, a vlast (moć) odozgo! Nezaobilazno je ovdje promišljanje i prakticiranje *legitimiteta* i *legaliteta*, ali naslonjeno na *moralitet*. Polazno stajalište mora biti moralitet (dobro/zlo), s tim da i legitimitet (povjerenje) ponajprije mora ići “odozdo”, što ne zanemaruje i procese “odozgo”, tj. legaliteta. Upravo je taj međuodnos “odozdo/odozgo” (“bottom-up”/“top-down”)<sup>7</sup> najinteresantniji, jer tu se postavlja pitanje prioriteta, povratne sprege i sl.

Polazimo od teze da država uokviruje civilno društvo, gdje se isprepleću procesi ustrojavanja vlasti “odozgo”, što je osobito interesantno u zemljama tranzicije koje su napustile ideologizirani inauguralni efekt u projektiranju vlasti, a prihvatile “*konstitucionalni inženjering*”: razdiobe vlasti, narodnog suvereniteta, predstavničkog parlamentarnog ustroja, promicanja sloboda i temeljnih prava čovjeka i građanina — pod zajedničkim nazivnikom poznato kao *pravna država*. Nezaobilazno je pri tome uočiti nužnost ustrojavanja društva “odozdo”, kroz *načelo lokalne samouprave*. Znači, to nije pristup “ili-ili”, nego “i-i”, jer *istina je cjelina* (Hegel). Pri tome temeljno pitanje jest iznalaziti optimalna rješenja, a kako isti filozof kaže, *mjera je optimum*. Pri tome najprije mislimo na projektiranje i ozbiljenje efikasnosti, kao i humanosti. Sve ovo dobro je promišljati u procesu globalizacije svijeta, uz procese diferencijacije i integracije, ali imajući na umu i proces tranzicije.<sup>8</sup> Naravno da je sve to mnogo lakše iskazati, negoli i ozbiljiti, ali nema prakticiranja bez teorijskog pristupa (jasno, uz povratnu spregu).

Zbog prirode ovog skupa, imajući na umu naznake referata, imajući na umu da je Hrvatska uglavnom već definirala svoju državu, pri čemu je korištena gotovo isključivo metoda “odozdo” (zbog okolnosti koje su joj dogodile), predstoji nam ozbiljno umovanje o razvoju hrvatskog društva “odozdo”. Stoga je i akcent u mom pristupu na lokalnoj samoupravi.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Jedan od najinteresantnijih projekata danas aktualnih nema sumnje jest “National Performance Review” (NPR) u SAD, koji vodi potpredsjednik Al Gore, a pitanje koje je postavljeno glasi: kako kreirati vladu (vlast) koja će raditi bolje, koštati manje i brinuti se što više o ravnotežnom proračunu? Ovdje posebno mjesto ima koncept “bottom-up consolidation”. Sustav je baziran na pilot programu: (i) naslonjen na rezultate; (ii) orijentiran na potrebe i zadovoljavanje korisnika; (iii) usmjeren na prevenciju; (iv) pojednostavljen i integriran — delegiranjem odgovornosti na “front-line, local-level”. Vidi detaljnije u <http://www.npr.gov.html>.

<sup>8</sup> Vidi, Lauc, Z., Autopoietično oblikovanje lokalne, regionalne, nacionalne i nadnacionalne zajednice, *Zbornik radova*. Dvadeset godina suradnje Univerziteta u Augsburgu i Sveučilišta u Osijeku, Osijek/Augsburg, 1998.

<sup>9</sup> Autor je glavni istraživač u znanstvenoistraživačkom projektu “Oblikovanje hrvatske lokalne uprave i samouprave”, inicijator osnivanja Instituta za lokalnu samoupravu u Osijeku, predstojnik poslijediplomskog studija “Lokalna samouprava”, etc.

Lokalna samouprava je ključni element u političkom sustavu europske liberalne demokracije.<sup>10</sup> Lokalna samouprava civilizacijska je tekovina, te je teorijski i praktično sastavnica svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu. Najjednostavnija je definicija lokalne samouprave da je to razina vladavine najbližija građaninu, te ima ulogu predstavljati važnost i gledišta lokalnog.<sup>11</sup> Upravo u ovoj problematici dolazi do izražaja tradicija, kao pozitivna povijest svakog naroda i države, ali istovremeno i njezina univerzalizacija kroz zajedničke vrijednosti najprije kvalitetnog života.<sup>12</sup> Inače, valja što je brže moguće redefinirati stajališta, društvene vrijednosti i aspiracije, osobito o pitanju novog modeliranja društvenih institucija i uopće sustava odlučivanja u ambijentu tzv. ekološkog deficita.<sup>13</sup> To dalje znači unapređenje lokalne participacije do prava na “zeleni veto”.

Ovo je izuzetno aktualno, osobito za postkomunističke zemlje u tranziciji, što znači i za Hrvatsku. Drugim riječima, imperativ je otvaranje procesa osposobljavanja za europsku razinu življenja (rješavanje problema, rada, kulture, tolerancije) do individualnih zahtjeva za kvalitetnim životom novoga informacijskog doba. Subjekti su građani, obitelji, institucije: gospodarske, društvene, političke. Preduvjet svega je kvalitetno iskazivanje pravila igre”.<sup>14</sup>

Promišljamo lokalnu samoupravu od opće volje (Rousseau), diobe vlasti (Montesquieu), predstavničke demokracije (Mill i dr.), “Istinito, Dobro, Lijepo” (Pusić), preko teorije samoorganizacije (Forrester) do moderne društvene teorije samotvorbe — autopoiesis (Zeleny, Teubner, Luhmann). Tako moderna spoznajna teorija ne govori o razlici empirijskog i transcendentalnog, nego o razlici sustav — okolina. Samo cjelovito i svestrano sagledavanje osigurava kreaciju i realizaciju. Valja znanstveno otkrivati kauzalitet, tijek i finalis relevantnih događanja. *Civilno (građansko) društvo*

<sup>10</sup> Stoker, Gerry, Introduction: Treads in European Local Government, *Local Government in Europe*, edited by Richard Batley and Gerry Stoker, Macmillan Press, 1991., str. 1.

<sup>11</sup> Kvalitetne i promptne informacije o svemu, a onda i o lokalnoj samoupravi, danas su dostupne preko Interneta, a u Hrvatskoj preko Carneta, što koriste nastavnici i studenti PFO. Stoga vidi, između ostalog: The International Local Government Home Page, <http://world.localgov>; Local Government Institute Home Page, <http://www.lgi>.

<sup>12</sup> Sve je više kvaliteta života opravdano preokupacija modernog društva. Ovdje se, osim gospodarske učinkovitosti (profitabilnosti), istovremeno vodi računa o demokratskom političkom životu, o čuvanju čovjekova okoliša. Na to već 25 godina tzv. osječka škola ukazuje svojim istraživanjima i publiciranjima. Također, javlja se pojam koji je izuzetno u posljednje vrijeme eksploatiran — “održivi razvoj” (Sustainable development), ili bolje kazano kao dostatni razvoj, što je prisutno i kod “odgovornog investiranja” (Responsible Investing), “etičkih investicija” i dr.

<sup>13</sup> Vidi: *Our Common Future*, UN, NY, 1987.

<sup>14</sup> Temeljni dokument je Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Europe, Strasbourg, 15.10.1985., zatim ustavna i zakonska rješenja, te autonomne norme jedinica lokalne samouprave.

(*civic community*)<sup>15</sup> podrazumijeva slobodu samoorganiziranja (“bottom-up”) od obitelji do države. Tako je civilno društvo oblik demokracije u kojoj individue aktivno participiraju u javnom životu. Ovaj oblik ima “horizontalnu” kooperaciju (local, face-to-face).<sup>16</sup> Informatičkim rječnikom kazano, to je umreženo društvo, koje najvećim dijelom timski donosi i provodi odluke.

Hrvatska je, spletom okolnosti, morala nakon raspada SFRJ najprije graditi državu “odozgo”.<sup>17</sup> Indikativno je da je u Hrvatskoj prepoznata nužnost što bržeg uključivanja u europske i svjetske dosege, teorijske i praktične, od prvih dana koncipiranja i ustrojavanja hrvatskog društva. Evidentno je to kroz “pisma namjere”, kad je jasno i nedvojbeno artikulirana vizija, što se može svesti na članstvo u Europskoj uniji i NATO sustavu, a onda i u Vijeću Europe i drugim odgovarajućim asocijacijama. Ovo je evidentno i time što je Hrvatska već 28. prosinca 1992. u Zastupničkom domu Sabora donijela Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o samoupravi; što je Ustavom iz 1990. pored retradicionalnog pristupa pitanju hrvatskog državnog prava, u isti inkorporirala teorijske i praktične dosege naprednoga demokratskog svijeta o demokratskim institucijama; što je materija lokalne (samo)uprave podignuta na ustavnu razinu; što je slijedila zakonska operacionalizacija;<sup>18</sup> te što je

<sup>15</sup> To je egzistencijalni skup koji ljudi uobličuju, polazeći od liberalno-konzervativne ideje izvedenih koncepcija o građanskim slobodama i pravima (opća prava, nacionalni suverenitet, odvajanje vlasti), kao zajednicu građana, karakteriziranu demokracijom građana kao ukupnosti nacionalno-kulturalnih obrazaca za donošenje i provedbu političkih odluka kojima se ostvaruje opće dobro. Narodu se omogućuje da izabire predstavnike koji će izvršiti njegovu volju time da institucija socijalne pravne države zajamčuje u tu svrhu konsensus i vrednovanja pomoću društvenoga kritičkog iskustva, a u ukupnosti mijenjanja egzistencijalnoga poretka u smislu osiguravanja društvene dobrobiti. Pri tome je moralno dužnim i životno neizostavnim gospodarsko stremljenje prema uspjehu. Vidi Babac, B., O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnog ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga građanskog društva, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 42(1) 41-75 (1992.).

<sup>16</sup> Vidi Putman, Robert, *Making Democracy Work*, 1993., str. 87.

<sup>17</sup> Inače, ovo se ne smije bukvalno shvatiti, jer i svaki proces nije “čist”, nego valja kalkulirati s povratnom spregom. Tako, za vrijeme agresije na Hrvatsku, osim organizacije obrane zemlje s najviših razina države, upravo je na našim područjima (istočna Hrvatska) do izražaja došla samoorganizacija građana, izravno ugroženih, koji su ispoljili visoku svijest i hrabrost u Domovinskom ratu. Može se ustvrditi da je samoorganiziranje, osobito u početnoj fazi, bilo nezamjenjivo. Naravno da samoorganiziranje nije samo za ratne uvjete. Naprotiv, ono je i danas *conditio sine qua non* kvalitetnog života i rada.

<sup>18</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi* (NN br. 90/92, 94/93., 11/93.), *Zakon o financiranju lokalne samouprave i uprave* (NN br. 117/93.), *Zakon o određivanju poslova iz djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave* (NN br. 75/93., 109/93., 111/93., 10/94., 17/94., 30/94., 74/94., 33/95., 50/95.), *Zakon o područjima županija, gradova i općina u RH* (NN br. 90/92., 2/93., 58/93., 19/94., 29/94., 10/97.), *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave* (NN br. 90/92., 69/95., 59/96.).

autonomno reguliranje jedinica lokalne uprave i samouprave rezultiralo donošenjem njihovih statuta i drugih odluka općeg tipa. Prema tome, može se zaključiti da je normativno iskazana poželjnost demokratske i socijalne države, a to podrazumijeva pravednost, te učinkovitost i racionalno-aktivističku participaciju građana u političkom procesu. Drugim riječima, to je društvo s jednakim šansama za sve ljude i krajeve. Nas ne zanima samo normativno reguliranje kako bi trebalo biti (“Das Sollen”) nego i zbilja, tj. kako jest (“Das Sein”). Stoga nametanje i pokoravanje valja zamjenjivati konsenzusom, kako u procesu modeliranja ponašanja tako i u njegovoj primjeni. To je moguće samo ako se realizira kvalitetan projekt lokalne samouprave. Međutim, nije dovoljno samo regulirati odnose, nego to valja činiti na najkvalitetniji način, jer uvijek se može postaviti pitanje kvalitete toga normiranja.

Već smo konstatali nužnost u fazi *nascidendi* u ustrojavanju države, prevladavanja pristupa “odozgo”. Inače, treba imati na umu da tzv. inauralni efekt ne može rezultirati kvalitetnim rješenjima, ponajprije stoga što svemu pristupa s hijerarhijskog stajališta, što se nema povjerenja u nikoga drugog osim u ideologiziranu vlast, partiju, vođu. Napokon, to je jedan od glavnih razloga raspada totalitarnih režima. Bez povjerenja u narod, u manje skupine, u čovjeka kao pojedinca, nema modernog razvoja.

Informatička tehnologija mijenja recepte u proizvodnji roba i usluga, hitno napušta rigidnu, komandirajuću organizaciju, nije više princip rada isključivanje, nego naprotiv uključivanje, odnosno “umreživanje” ravnopravnih partnera, od kojih se zahtijeva visoka kompetentnost i odgovornost. Drugim riječima, proces je obrnut, polazište je samoorganiziranje — od pojedinca, obitelji, do države. Naravno da je samoorganiziranje svojstveno uvijek najnižim administrativno-teritorijalnim zajednicama — lokalnoj samoupravi. Na toj se razini polažu najvažniji ispiti kvalitetnijeg života.

#### IV.

##### *Kako promišljati ustavnu demokraciju?*

Demokracija je emanacija slobode, a ustav je uvijek ograničenje. Može se postaviti pitanje adekvatnosti termina.<sup>19</sup> U krajnjoj liniji, kompleksni pojmovi rezultat su konvencije. Nemoguće je danas pojednostavljenje u svakom slučaju, jer valja biti svjestan da je život još mnogo bogatiji i raznovrsniji. Glavna je kvaliteta znanosti da traga za međuodnosima, jer nema toga što nije u nekoj korelaciji. Rigidnost valja napuštati, zamjenjivati je elastičnošću; princip isključivanja mora biti ozbiljno korigiran prin-

<sup>19</sup> Ne smije se ovdje pristupiti ideologizirano kao što je bio slučaj kod demokratskog centralizma.

cipom uključivanja. Rezultat toga su nova pitanja, iznalaženje novih odgovora, koji opet nose nova pitanja.

Kako smo već naznačili, ključni pojam jest sloboda. Možda je to najprihvatljivije iskazao De Tocqueville: “U lokalnim institucijama leži snaga slobodnih naroda. One su za slobodu ono što je pučka škola za znanost. Bez njihova postojanja jedan narod može imati slobodnu vladu, ali ne i duh slobode”.

Ustavnoj demokraciji i pristupamo imajući u vidu vrednote lokalne samouprave, ali u okviru ustavnog koncepta i njegove zakonske operacionalizacije. Svjesni smo da se ustavna demokracija ne smije svesti na lokalnu razinu; ipak, možda smo i prenaglašeno za pledoaje o lokalnoj samoupravi. Ovo stoga što smatramo da je to *condicio sine qua non* promicanja i razvoja ustavne demokracije.

Odgovor, između ostalog, valja potražiti u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. (Povelja). Vijeće Europe nastoji postići veće jedinstvo među svojim članicama, u svrhu očuvanja (hegelovski “aufheben”) i postizanja ideala i načela koji su njihovo zajedničko naslijeđe.<sup>20</sup> Ovdje se polazi od teze *da su lokalne vlasti jedan od glavnih izvora bilo kojeg demokratskog poretka*,<sup>21</sup> nadalje, *demokratsko načelo koje vrijedi u svim zemljama je pravo građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova*,<sup>22</sup> na čemu se bazira uvjerenje *da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnoj razini, te da postojanje lokalnih vlasti sa stvarnim odgovornostima može osigurati upravu koja će biti i učinkovita i bliska građanima*.<sup>23</sup> Sve ovo *podrazumijeva postojanje lokalnih vlasti koje su obdarene demokratski konstituiranim tijelima za donošenje odluka i raspolaganje visokim stupnjem autonomije, u svezi sa svojim odgovornostima, sredstvima i načinima s pomoću kojih se te odgovornosti ostvaruju i sredstvima potrebnim za njihovo obnašanje*.<sup>24</sup> Prema tome, u Preambuli je naznačen *ratio legis*, što je bitno za teološko tumačenje ostalog dijela Povelje. Smatramo ovo važnim kod valoriziranja konkretnih ustavnih, zakonskih i autonomnih rješenja uopće za zemlje članice, a posebice za Hrvatsku.

Povelja zahtijeva od zemalja članica *ustavnu i pravnu osnovu lokalne samouprave*.<sup>25</sup> Sam koncept lokalne samouprave iskazan je kao *pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, o bitnim dijelovima*

<sup>20</sup> Preambula, st. 2.

<sup>21</sup> Preambula, st. 4.

<sup>22</sup> Preambula, st. 5.

<sup>23</sup> Preambula, st. 6. i 7.

<sup>24</sup> Preambula, st. 8.

<sup>25</sup> Članak 2.



*javnih poslova, preko vijeća ili skupština koje su slobodno izabrane, gdje izvršni organi odgovaraju skupštini.*<sup>26</sup> Naravno da ovakvo određenje ne želi i neće, nego naprotiv, to je *in favorem* rješenja koja su oblikovana kao neposredna participiranja građana u odlučivanju. O pitanju djelokruga lokalne samouprave naglašena su *puna diskreciona prava da provode svoje inicijative*, zatim načelo *obnašanja javnih poslova one vlasti koje su najbliže građanima*. Nadalje, pravilo je da *ovlasti povjerene lokalnim vlastima će biti potpune i isključive*, a u slučajevima delegiranih ovlasti, *dozvoljava se, ukoliko je to moguće, diskreciono pravo prilagodavanja njihovog provođenja lokalnim uvjetima*. Napokon, utvrđeno je da će u pravilu *lokalne vlasti biti konzultirane u procesu planiranja i donošenja odluka u svim pitanjima što se izravno odnose na njih*,<sup>27</sup> kao i zaštita granica lokalnih vlasti, jer *promjene granica teritorija lokalnih vlasti neće se provoditi bez prethodnog konzultiranja s odnosnim lokalnim zajednicama*, za što se preferira referendum, ako je to statutom dozvoljeno.<sup>28</sup> Predmetom ove Povelje je i utvrđivanje načina financiranja internog upravnog ustroja, kao i uvjeti obnašanja dužnosti na lokalnoj razini, te izvori financiranja. Kod statusa pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica važno je kako je reguliran upravni nadzor. Tako je u Povelji utanačeno: *svaki upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti u pravilu će imati za cilj jedino osiguravanje uskladenosti sa zakonom i ustavnim načelima*.

## V.

Europa je danas sučeljena s nužnošću reformiranja svojih institucija radi ubrzanja procesa odlučivanja, njihove veće učinkovitosti i demokratičnosti. Pri tome se korekcija, i to kopernikanska, odnosi na apostrofiranje promicanja *načela supsidijarnosti*.<sup>29</sup> Na taj bi način najveći broj najznačajnijih odluka trebalo donositi na lokalnoj razini, onda na regionalnoj, pa nacionalnoj, a potom na nadnacionalnoj. Tako se vodi računa o potrebama i interesima građana, gdje oni preuzimaju i odgovornost u samostalnosti odlučivanja, gdje je jedina granica zakon, a ne i zaštita pod hijerarhijskom strukturom. Akcent je na *“self”*, na *samoodgoju, samoobrazovanju, samoreferentnosti, samoorganizaciji*. Više razine nisu isključene iz procesa donošenja odluka, ali se one javljaju kao korektori, ako niže razine nisu kvalitetno riješile pitanja iz svojih kompetencija. Navedeno upućuje na

<sup>26</sup> Vidi Članak 3.

<sup>27</sup> Vidi Članak 4.

<sup>28</sup> Vidi Članak 5.

<sup>29</sup> Valja razlikovati Maastrichtsku verziju supsidijarnosti od Vatikanske. Prva decentralizacija provodi samo do razine nacionalne države, dok druga decentralizacija proklamira na lokalnoj i regionalnoj razini. Vidi, Lauc, Z., Lokalna samouprava i načelo supsidijarnosti, *Zbornik Pravnog fakulteta u Mostaru*, XI, Mostar, 1988., str. 51-71.

nužnost koordinacije i kooperacije, a ne konfrontacije, različitih razina odlučivanja. To su rješenja koja se zasnivaju na načelu decentralizacije, na načelu samouprave, gdje su lokalne i regionalne vlasti kvalitetan odgovor na proces globalizacije i uopće europeizacije. Ustrojavanjem ovakvog pristupa osigurava se solidarnost, harmonizira se gospodarski razvoj i omogućava jednakost u šansama za sve ljude i sve krajeve. U Europi, ponajprije tu mislimo na Europsku uniju kao stožernu asocijaciju, koja se oprezno ali nezaustavljivo širi na ostale zemlje, iskristalizirao se sustav zajedničkih prava i obveza kao kohezivni bitni supstrat zajedništva — *Acquis communautaire* ili *Community patrimony*.<sup>30</sup>

Smatramo da se na postavljena pitanja ne može kvalitetno odgovoriti bez *teorije samoorganizacije i teorije autopoiesis*. Kao što je tehnologija pretvaranje ideje u proizvod, tako je to isto i s autopoietičnom tehnologijom. Ova nam tehnologija omogućava da pozitivno preuzmemo, a negativno eliminiramo, ili bar svodimo na najmanju moguću mjeru. Pri tome, naslanjajući se na prirodne znanosti, sve je istovremeno — i dio i cjelina, omeđeno opnom koja osigurava entitet kao jedinstvo (unity), dovoljnu otvorenost i propusnost za kognitivno, ali i odgovarajuću normativnu zatvorenost. Pri tome se ne ugrožava identitet i subjektivnost dijelova i cjelina, gdje svatko uživa autonomiju, ali istovremeno i odgovarajuće “umreženje” u ozračje. U samoorganiziranom sustavu svaki je participant također i menadžer toga sustava.<sup>31</sup>

Ima dovoljno mjesta za sve koji hoće, znaju i mogu, što je više moguće eliminiranje, odnosno svođenje na najmanju moguću mjeru alopoietičnom pristupu, a da se afirmira i razvija *autopoietični* pristup. U tom smislu slobodni smo očekivati i odgovarajuće uključivanje i Goethe Instituta, te drugih znanstvenih institucija.

<sup>30</sup> Ponajprije se tu misli na Rimski ugovor, Jedinstveni europski ugovor i druge ključne dokumente EU, obogaćene sekundarnim zakonodavstvom, aktivnošću sudova i drugih institucija EU.

<sup>31</sup> Foerester, Principle of Self-Organisation, u knjizi *Self-Organisation and Management of social system*, ed. H. Ulrich i G. Prost, Springer Verlag, 1984.

Zvonimir Lauc

*ON CONSTITUTIONAL DEMOCRACY*

*Summary*

Democracy and constitutional state should understandably be reviewed in the context of a society's progression in curbing the state. In any community the central issue is the relationship between the people as individuals and as members of a collective, since it is desirable for a collective to be a synergic sum of individuals. Thus it is prudent to search for a correlation between democracy and constitutional state. Democracy is an emanation of freedom, constitutions always a limitation. A state hems in a civil society; within it there is a network of the processes of structuring government from "above", which is of particular interest in transitional countries that gave up on the ideologised inaugural effect in designing government and adopted "constitutional engineering": power-sharing, popular sovereignty, representative parliamentarism, promotion of freedoms and basic rights of individuals and citizens. In this, it is imperative to make note of the necessity of structuring societies from "below" by means of the principle of local self-rule.