

Parlamentarna opozicija

ZVONKO POSAVEC*

Sažetak

Autor tematizira opoziciju kao modernu formu podjele vlasti u ustavnoj državi. Razlikuje legitimnu opoziciju od svih formi revolucije, sabotaže i otpora protiv državne sile. Priznanje cjeline države pretpostavka je mogućnosti uspostave parlamentarnih pravila između odnosa uspostave vlade, vladajuće stranke i opozicije. Na kraju autor analizira situaciju u Hrvatskoj.

Dame i gospodo, kolegice i kolege,

zahvaljujem vam u ime časopisa "Politička misao" što ste se odazvali pozivu na razgovor o temi: *Opozicija — pojam i funkcija*. Časopis prati, i pratit će, političku scenu Hrvatske, a nastojat će prezentirati političke procese i relevantnu političku teoriju u svijetu. Tako smo, u posljednje vrijeme, organizirali razgovore o strankama *liberalne i demokršćanske* provenijencije i inspiracije, a pripremamo i raspravu o *lijevim* strankama, kako kod nas tako i u svijetu. Zajedno s njemačkim kolegama organizirali smo dva skupa — jedan o temi *Demokratski ideal i povijesno iskustvo*, a drugi smo posvetili problemima *liberalizma i komunitarizma*, problematici koja se iz SAD-a preselila u Europu i ovdje našla plodan odgovor. Organizirali smo i nekoliko razgovora o pojedinim knjigama i o nekim značajnim teoretičarima.

Kad je riječ o *političkoj teoriji*, koja je osnovni predmet našega bavljenja, onda se nalazimo barem u dvostrukoj opasnosti. *S jedne strane*, suviše velika aktualnost ne pripada teoriji, pa čak ni političkoj. U tom su slučaju svaki dobar novinar, a i političar, koji su u posjedu novih informacija sigurno bolji i zanimljiviji i od najboljeg teoretičara. *Druga opasnost* u području teorijsko-političkog razmišljanja leži u promašaju područja politike kad ga se shvaća i interpretira, bilo iz kulture kojoj svjesno ili nesvjesno pripadamo, religiozne nastojenosti, filozofske dubokoumnosti, ili iz neumitnog privrednog kretanja. U ovim pokušajima prekoračuje se političko i nastoji se zadobiti legitimitet iz jednoga područja koje je u osnovi nesposobno da legitimira političko djelovanje. Političko se uvijek javlja tamo

* Zvonko Posavec, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Političke teorije i političke institucije.

gdje možemo preokrenuti slijepi red događanja, tamo gdje čovjek svojom odlukom i angažmanom može prekinuti stanovite procese i uspostaviti nove. Tamo gdje se radi o slijepoj nužnosti i sudbini, tamo naravno nema politike.

Upravo ovaj karakter politike određuje i karakter političke teorije: ona je, s jedne strane, oslonjena hermeneutički na postojeću situaciju, a s druge, na oblikovanje općih zaključaka i čvršćih uvida. Ona je rezultat dvostruke sinteze znanosti i iskustva, teorije i empirije, univerzalnosti zakona i konkretne situacije; kratko rečeno, sinteze logosa i akcije. U tom smislu još je Aristotel govorio da postoji znanost o politici ali ne i znanost o političkoj akciji. Interakcija tih djelatnosti vrši se u dugoročnim kretanjima, rezultati kojih nisu neposredno vidljivi.

Tema je našeg razgovora *opozicija*, njezin pojam i funkcija.

U mojem izlaganju tematizirat ću parlamentarnu opoziciju. Izum parlamentarne opozicije bio je neosporno veliki događaj u povijesti borbe za ljudsku slobodu. Često citirano određenje *Dolfa Sternberga* glasi: "Trpljenje, priznanje i napokon institucionalizacija parlamentarne opozicije jedan je od najčudnijih i najzreliji proizvod političke kulture — značajniji možda za obrazovanje ustavnog života i jamstva građanske slobode nego proklamacija *suverenosti naroda* i doktrine *vladavine većine*."¹ Slično govori i Otto Kirchheimer o institucionalizaciji opozicije kao "najsretnijem izumu ne suviše bogatog inventara političkih institucija."²

Većina teoretičara razumije suprotnost *parlamentarne vlade* i *parlamentarne opozicije* kao *drugu fazu*, tj. *modernu fazu podjele vlasti* u "ustavnoj državi". Stoga oni legitimnu parlamentarnu opoziciju strogo razlikuju od svih oblika revolucije, sabotaza i otpora protiv "državne sile". U tom smislu razlikuje se *opozicija protiv države* od *opozicije protiv vlade*; prva vodi do njezina rušenja, pokatkad i na legalan način, a druga do promjene vlade. Sternberger smatra da je odlučno postignuće "formalizacija odnosa opozicije"³, a to po njegovom mišljenju znači da se ona može samo "ustavno politički definirati — kao čvrsto mjesto, na kojem se mogu različitice, da, čak suprotne snage izmjenjivati."⁴ Da bi se takva protivnost vlade i opozicije mogla odvijati prema pravilima, potrebno je da obje strane priznaju i daju svoj pristanak na cjelinu države. Ovu situaciju možemo označiti Sternbergerovom formulom "integracija putem polariteta."⁵

¹ *Herrschaft und Vereinbarung*, Insel Verlag, Frankfurt/M. 1980., str. 339.

² Wandlungen der politischen Opposition, u: Kluxen, Kurt (Hrsg.), *Parlamentarismus*, Kiepenheuer & Wistch, Köln — Berlin 1967., str. 410.

³ Sternberger, str. 340.

⁴ Ibidem, str. 340.

⁵ Ibidem, str.342.

Ovi opći uvjeti parlamentarne igre između vlade i opozicije mogući su samo ako postoji barem elementarno povjerenje u parlament kao mjesto donošenja političkih odluka. Iznijet će samo dva, najčešće spominjana, razloga iluzornosti parlamentarne igre. Prvi potječe od spornog teoretičara Carla Schmitta čije su argumente protiv parlamentarizma koristili i koriste, kako lijevi tako i desni teoretičari. On zastupa mišljenja da duhovni temelj parlamentarnog sustava počiva na "javnosti" i "diskusiji".⁶ Javna diskusija je stoga baza ne samo parlamentarizma nego i "čitavog sustava slobode govora i tiska, javnog zasjedanja, parlamentarnog imuniteta i privilegija."⁷ Putem javnosti i diskusije trebala bi se ostvariti "ništa manje nego istina i pravednost sama"⁸, njome se prevladava moć i sila, ona omogućuje pobjedu prava nad moći, dakle "diskusija nadomješta snagu" — la discussion substituee a la force (Eugenu Forcad).⁹ Ovoj idealnoj slici parlamenta i njegovim pravilima suprotstavlja Carl Schmitt realitet bez iluzija. U parlamentu, prema njegovom mišljenju, ne diskutiraju umni zastupnici jedan nasuprot drugome, nego se u njemu suprotstavljaju ideologijske frakcije čiji zastupnici su strogo vezani frakcijskom disciplinom i prisilom. Osnovne odluke donose se u različitim odborima daleko od javnosti, u kojima se ne diskutira nego se pregovara. Pregovaranje služi razgraničenju međusobnih interesa i moći, stoga se bitne odluke donose izvan parlamenta i mimo javne diskusije koja nije ništa drugo nego fasada. Iz toga Schmitt izvodi zaključak da je parlament samo ured koji u osnovi služi za proklamaciju unaprijed dogovorenih odluka stranaka i frakcija. Ova vrsta argumentacije otvara put za borbu protiv parlamentarizma i napuštanje pravila igre borbe između vlade i opozicije u okviru parlamenta. Schmitt je točno ocrtao situaciju 1922./23. u Njemačkoj, a put izvanparlamentarnih borbi s poznatim konzekvencijama bio je otvoren. U nekim strankama tada je bila izgubljena nada da se na "legitiman" način može zamijeniti postojeća vlada.

Drugi vid kritike parlamenta s njegovom naizmjeničnom smjenom vlade i opozicije predstavlja teza da je predstavnička demokracija samo racionalizirana "forma plebiscitarne demokracije...", dakle "surogat izravne demokracije u modernoj teritorijalnoj državi."¹⁰ Ova teza znači da parlament nije konzekvencija demokracije, nego njezina suprotnost, kao što je jednakost suprotnost načelu slobode. Radi se, prema Leibholzu, o različitim političkim vrijednostima: jedna se zalaže za osobni bitak čovjeka i osobnu

⁶ *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Duncker i Humblot, Berlin 1991., str. 5.

⁷ Ibidem, str. 49—50.

⁸ Ibidem, str. 61.

⁹ Ibidem, str. 61.

¹⁰ Leibholz, Gerhard, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1964., str. 93.

slobodu, a druga za narod kao idelanu cjelinu čija se volja neprestance manifestira. U ovoj koncepciji parlament ima drugorazrednu ulogu. S obzirom na nespojivost principa slobode i jednakosti, teza koja se od doba Tocquevillia neprestano provlači, pozivanje na narod nasuprot parlamentu može postati razlog međupartijskih obračuna koji mogu poprimiti osobito okrutan oblik.

Danas se smatra da tek *vlada i opozicija* tvore normalni oblik *cjeline političke snage jedne nacije*. Naime, prisutnost opozicije sprečava da se vladajuća stranka identificira s državom i da ne proglasi svoju interpretaciju općeg dobra kao jedino ispravnu. To je povezano s dva temeljna uvjerenja o demokratskom ustrojstvu države.

Prema *prvom* shvaćanju, demokracija dobiva svoju dinamiku putem političkih i socijalnih konflikata. Samo stalna borba mnijenja i interesa omogućuje uvide u najbolja rješenja, kao i neprekidne inovacije društva. Ovu teoriju je pedesetih godina formulirao Rolf Dahrendorf.

Prema *drugom* mišljenju, koje je znatno starije i počiva na temeljnom iskustvu političkog života, neograničeni posjed vlasti dovodi neminovno do pokvarenosti i izopačenosti političkih odnosa. To se može u demokraciji spriječiti samo mjerama sustavne kontrole vlasti. Najdjelotvornija i najznačajnija protuteža kontrole državne moći upravo je opozicija. Njezinom institucionalizacijom na najbolji se način osigurava sloboda.

Ipak, treba se čuvati od toga da se jedan određeni model suprotnosti vlade i opozicije apsolutizira. Kao što je poznato, ideja parlamentarne opozicije nastala je u Engleskoj, zemlji klasičnog dvostranačkog sustava. Upravo u dvostranačkom sustavu može neposredno i djelotvorno funkcionirati igra između vlade, vladajuće stranke i opozicije. Opozicija u jednom takvom sustavu, istina, najčešće nema, šanse da sruši vladu u doba njezina legislativnog razdoblja, tako dugo dok se ona može osloniti sigurno na vlastitu partiju. To, međutim, ne sužava političke mogućnosti opozicije. Ona, naime, utječe već tako na vladu što prilikom njezina razrješenja u doba izbora ponudi jedan novi program. Stoga kritika vladinih mjera u parlamentu znači ujedno ponudu drukčijeg programa, tako da nastoji nagovoriti birače kako bi oni dobro učinili ako bi izabrali novu vladu. Međutim, izgledi opozicije da na sljedećim izborima doista dodu na vlast, pobuđuje je na umjerenost u borbi za povjerenje birača. Čitava parlamentarna rasprava odvija se pred očima birača koji svake četiri godine prosuđuju argumente jedne i druge strane.

Naravno, ovaj engleski model dvostranačja ne može se jednostavno prenijeti na druge stranačke sustave. Međutim, i u višestranačkim sustavima može se, također, ponuditi institucionalizirana alternativa parlamentarnoj opoziciji, kao mogućnost jedne druge koalicijske vlade među parlamentarnim grupama. U tim sustavima, međutim, dolazi rijetko do jasne smjene vladajuće i opozicijske stranke. Stoga je i crtu između vlade i opozicije teže povući, a kako pokazuju francuski i talijanski primjeri, često puta su

i radikalne grupe uvučene izravno u parlament. To može dovesti do paralize parlamenta, osobito ako zbog toga dolazi do koalicija središnjih partija parlamenta koje su na to prisiljene zbog lijevih i desnih ekstrema, a što paralizira mogućnost jedne zbiljske alternative u okviru postojećeg poretka.

Situaciju u parlamentu, kao i odnos vladajuće stranke i opozicije, mora se, naravno, uvijek konkretno istražiti u svakoj zemlji posebno i onda ustanoviti funkcioniraju li postojeća pravila parlamentarne igre. Sigurno je samo jedno — izgledi opozicije da brzo dođe do moći postali su znatno manji. Zato postoje najrazličitiji razlozi u koje ovdje ne možemo ulaziti.

Općenito se može reći: ako vladajuća stranka pokazuje nedostatak dinamike i volje za promjenama, opozicija može dobiti realne šanse i u okviru postojećeg poretka. Opoziciji je potrebna hrabrost i mašta, ali i društvena klima koja ne odbacuje političku borbu, nego je smatra satavnim dijelom slobodarskog poretka. Opoziciji je potrebna otvorenost za nove perspektive i socijalne promjene, kao i nove ličnosti koje su nositelji takvih promjena. Ipak, opozicija je u najvećoj mjeri ovisna o kakvoći javnoga mnijenja, koje opet ovisi o cjelokupnom sustavu javnog komuniciranja u jednom poretku. Samosvjesna i kritična javnost najjače je sredstvo za opoziciju i samo s njom ona može postati oblikujuća snaga moderne demokracije.

Situacija u Hrvatskoj izuzetno je teška za opoziciju.

Prvo, s obzirom na percipirane uspjehe vladajuće stranke i na prijelomne trenutke kroz koje prolazi utemeljenje države došlo, je do snažne identifikacije stranke i države. Naime, vladajuća stranka ima tendenciju instrumentaliziranja države, s izgovorm da ju je ona i stvorila. Dakle, pripisala je sebi u zasluge ono što pripada doista cijelom narodu.

Drugo, pod njezinom je kontrolom gotovo cjelokupan državni aparat koji je opskrbljuje prvorazrednim informacijama i daje joj uvid u stvarno stanje. To vladajućoj stranci pruža puno veću mogućnost inicijativa nego opoziciji.

Treće, socijalni i politički konflikti, kao objektivna pokretala društvenog napretka, guše se pod parolom neophodnog nacionalnog jedinstva. Međutim, u svakom demokratskom poretku pokazalo se da je integracija polaritetom jača od integracije homogenizacijom.

Četvrto, u homogeniziranom društvu, gdje se kategorija drugotnosti shvaća neprijateljstvom, nastoji se svim sredstvima heterogene elemente isključiti iz cjeline zajednice.

Peto, sustav kontrole vlasti u takvoj situaciji doživljava kolaps, a tada se vlast, pa bila ona i najbolja, sasvim sigurno kvari.

Šesto, javno mnijenje koje jedino može dati šansu opoziciji, pod stalnim je pritiskom vladajuće stranke. To, međutim, može biti i dvosjekli mač —

da se informacijama koje dolaze iz vladajućih krugova više ne vjeruje, pa makar one bile i istinite.

Unatoč svemu, čini mi se da ulazimo u jedno moguće bolje razdoblje. Ovu moju nadu temeljim na dvije činjenice: *prvo*, svjetsko okruženje može izvršiti pozitivan utjecaj na brži razvoj demokratskih procesa u nas. *Drugo*, unatoč svim teškoćama kroz koje je posljednjih godina prošla naša zemlja, narasla su snažna demokratska očekivanja naših ljudi te ona predstavljaju veliku snagu u oblikovanju demokratskog poretka. Stoga ona mogu izvršiti snažan pritisak na ozbiljenje Ustavom i zakonom proklamiranih prava.

Zvonko Posavec

PARLIAMENTARY OPPOSITION

Summary

The author thematizes opposition as a modern phase of the division of power in constitutional states. He distinguishes between the legitimate parliamentary opposition and all other forms of revolution, sabotage, and resistance to state power. The recognition of the integrity of a state is a prerequisite for establishing parliamentary rules regulating the relations among the government, the ruling party and the opposition. In the end, the author analyses the situation in Croatia.