

Izlaganje sa znanstvenog skupa

342.53

342.34

328.123(497.5)

O pojmu, značenju i elementima pravne regulacije opozicije

ARSEN BAČIĆ*

Sažetak

Ideja o postojanju pravnih temelja opozicije počiva na rezervaciji određenih prava opoziciji koja u parlamentu nalazi privilegirano sredstvo svog izraza i priznanja. Diversificirani "statut opozicije" temeljna je značajka suvremenih ustavnih demokracija, kako onih klasičnih tako i "novodemokratskih". U tekstu se ukazuje na terminološke i druge razlike između opozicije kao institucije i drugih oblika u kojima se afirmira djelovanje parlamentarne opozicije, te na sredstva koja toj opoziciji pripadaju kako u *rule of law* državama tako i u novim demokracijama, uključujući i Hrvatsku.

"There is no dictatorship so long as there is an Opposition"

Sir W. Ivor Jennings¹

UVODNA NAPOMENA

Danas se postojanje slobodne, djelatne i respektabilne opozicije uzima kao čvrsti neprijeporan kriterij istinske demokracije. U klasičnoj reprezentativnoj demokraciji opozicija konstituira ne samo legitimnu političku snagu već i važnu sastavnicu državnog aparata. Ova je konstatacija posebno evidentna u tzv. *government deliberatif*, koja se ne može niti pojmiti bez prisutnosti i aktivnosti manjine. U historijskom smislu *le regime de la discussion* predstavlja oblik racionalizacije dijaloga između državnog bloka, s jedne strane, i opozicijskog bloka s druge strane. Rekli bismo dalje, da postoje dva moguća stajališta s kojih se dadu sagledati i razumjeti brojna pitanja i teme glede opozicije, općenito njezine uloge i važnosti u okvirima pojedine države i društva. Naime, ovaj se odnos može sagledati, kako sa

*Arsen Bačić, redovni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu na predmetu Ustavno pravo.

¹Jennings, W. Ivor, *The British Constitution*, Cambridge 1962.

stajališta političke filozofije tako i sa stajališta ustavne tehnike. O tome je, npr., najsazetije govorio francuski ustavopravni klasik *Georges Burdeau*, i to u šestom tomu svoga velikog traktata o političkoj znanosti.²

Ovom prilikom nećemo ulaziti u inače brojne i respektabilne političko-filozofske i političko-sociološke eksplikacije o nužnosti i smislu egzistencije opozicije, makar nam se čini da u stanovitim okolnostima upravo takvoj apolozi opozicije treba dati maksimalno prostora. No, zar je zaista i danas "ovdje i sada" potrebno posebno ukazivati koliko, kako i zašto se o opoziciji, smislu i potrebi za njom, govorilo tijekom prošlih vremena.³

Ako se sa stajališta političke filozofije opozicija metafizički fundira u samoj ljudskoj slobodi, a sociološki u samoj konteksturi društvenog bića, s drugog stajališta, dakle ustavopravnog — opozicija je garancija ustava. Opozicija je prema potonjem viđenju, govorio je npr. *M. Guizot*, prvo od naših prava, najzdravija naša dužnost. Pravo na opoziciju ovdje se rangira u skupini prirodnih prava. Dalje, u sklopu ustavne demokracije opozicija se posebno učvršćuje ustavopravnim tehnikama. Svekolika parlamentarna procedura teži k tome, pisao je *H. Kelsen*, da iz suprotstavljenih interesa oslobodi sredinu, stanovitu rezultantu socijalnih snaga... Ona kreira garanciju da će se, kroz jednu javnu proceduru, manifestirati i moći izraziti različiti interesi skupina koje u parlamentu postoje. U najdubljem smislu, dijalektička procedura parlamenta kroz tezu i antitezu političkih interesa izaziva sintezu.⁴ *Raison d'être* opozicije stremi konstitucionalizaciji njezinih prerogativa. U tom smislu parlamentarizmu historijski ne nedostaju ovi prerogativi, jer zapravo cjelokupni njegov mehanizam za svoj motor ima permanentne odnose između većine i manjine.

Na ovome mjestu, uvodeći u problematiku, valja nam ograničiti predmet našeg interesa. Nas, prije svega, zanima pravno određivanje opozicije, odnosno njezinih specifičnih prava. U tom smislu pod pravnom osnovom opozicije podrazumijevamo skup (pisanih) pravila, ponajprije legislativne prirode, koji kao pozitivno pravo omogućuju ulogu opozicije u funkcioniranju

²Burdeau, Georges. *Traite de science politique*, Tome VI, Volume II, L.G.D.J., Paris 1971., str. 257.

³O svemu ovome više kod R. Dahl, *Political oppositions in western democracies*, New Haven 1966.; B. Maclean, *Political opposition and dissent*, New York 1973.; G. Ionescu and I. de Madriaga, *Opposition, past and present of a political institution*, London 1968.; R. Schnabel, *Der Opposition in der modernen Demokratie*, Stuttgart 1972.; L. Schapiro (ed.), *Political opposition in one-party states*, Macmillan, London 1972.; S. Giulj, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris 1980.; te u nekoliko časopisa koji su temu broja posvetili pitanju uloge i značaja opozicije: v. *Social research* XXIV, 2, 1957. ("The waning of opposition in parliamentary regimes"), *Revue historique et de droit constitutionnel*, 1956. ("L'évolution de la notion d'opposition"); *Pouvoirs* 1, 1977. ("l'Alternance"), itd.

⁴Vidi, Kelsen, H., *I fondamenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna 1966.

institucija jedne države i društva.⁵ Budući da postoji više tipova opozicije (tako, npr., prema razini na kojoj se manifestira, ona može biti federalna, nacionalna i lokalna; prema tome je li predstavljena u predstavničkoj instituciji, ona je parlamentarna ili izvanparlamentarna; prema prirodi svojih opcija, ona je ili opozicija sustavu ili vladi, mi pažnju usmjeravamo prije svega na parlamentarnu opoziciju.⁶ Parlamentarna opozicija koja se karakterizira kritikom akcije vlade i većine u parlamentu nalazi privilegirano sredstvo izražavanja i priznanja. Obratno, politička snaga bez parlamentarne reprezentacije sudjeluje u političkom životu sasvim epizodno.⁷ Razlozi zbog kojih pažnju usmjeravamo na parlamentarnu opoziciju, a ne na neke druge oblike opozicije, jesu sljedeći.

Prije svega, corpus parlamentarnog prava, koji kao dio ustavnog prava, između ostalog, određuje pojavu i ulogu opozicije, više ili manje je evidentan, i to kako u *rule of law* državama tako i u novim demokracijama, ma koliko u ovim potonjima taj dio ustavnog prava bio više ili manje rudimentaran. Drugo, ustavno pravo koje svoju unutarnju ograničenost pokazuje upravo glede regulacije političkih stranaka (nemoguće je, npr., normama ustavnog prava regulirati svekoliku dinamiku života političke stranke) par-

⁵Tako npr., *Dictionnaire constitutionnel*, O.Duhamela i Yves Meny, P.U.F., Paris 1992., str. 678 govori o "statutu opozicije" pod kojim se pretpostavlja rezervacija stanovitih prava za opoziciju. Termin "statut" koristi i S.Giulj, *op.cit.* Ipak, umjesto pojma "statut", mi ćemo koristiti pojam pravne osnove, i to prije svega zato što se u hrvatskom jeziku pojam statut tradicionalno vezuje ili za mediovalno pravo (npr., Statut otoka i grada Korčule) ili za podzakonsku vrstu pravnog akta, npr. (Statut Pravnog fakulteta u Splitu), a ne i za ono što, npr., S.Giulj drži "pravnim statutom opozicije", što može obuhvatiti, kako norme ustavnog, zakonskog, tako i norme drugog karaktera.

⁶U svojoj doktorskoj disertaciji (*Institucionalizovana opozicija u političkom sistemu kapitalizma*, Pravni fakultet, Beograd 1974.), V.Košćunica koristi pojam institucionalizirane političke opozicije. "Pod političkom opozicijom u užem ili pravom smislu podrazumevaju se dve tesno povezane stvari. Izrazom 'opozicija' označavaju se prvo, *partije* koje su izvan vlasti a bore se mirnim putem da dodu na vlast; drugo, *delatnost, odnosi i pravila ponašanja* ovih opozicionih partija i partija na vlasti. Političku opoziciju čine određene političke partije (opozicione partije), ali više ili manje institucionalizovani odnosi između ovih partija i partija na vlasti. U svakom slučaju, opozicija u užem smislu mora biti institucionalizovana ili to nije" (str.45) Parlamentarna opozicija predstavlja u odnosu prema institucionaliziranoj političkoj opoziciji nešto uži pojam. Naime, institucionalizirana politička opozicija obuhvaćala bi, kako parlamentarnu tako i izvanparlamentarnu opoziciju, a i ostale tipove. Iz razloga "ekonomičnosti", mi ćemo pažnju posvetiti samo parlamentarnoj opoziciji.

⁷Usp. odrednicu "Opposition" u: *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., Paris 1992., str. 677–678.

lamentarnim pravom koliko-toliko tu svoju ograničenost ipak čini manje osjetljivom.⁸

Međutim, uza svu neporecivu političko-filozofsku relevantnost opozicije, paradoksalnim se čini zaključak kako se opozicija tim istim parlamentarnim pravom generalno ignorira. Naime, premda se opozicija smatra bitnim elementom oksidentalne demokracije, ipak su rijetki sustavi u kojima je ona institucionalizirana. Podaci govore da je od 44 zemlje, koje su 1971. godine bile uključene u Interparlamentarnu uniju, samo šest (6) zemalja posjedovalo pravni okvir djelovanja opozicije. Bile su to Engleska (UK), Kanada, Južnoafrička Unija, Bangladeš, Malta i Pakistan. U Europi je jedino Engleska službeno uzdigla *opoziciju* u rang institucije te joj priznala, kako stanovita prava tako i neke odgovornosti. Drugi sustavi priznaju opoziciju tako što u pozitivno pravo uvode pojam *parlamentarne manjine* kojoj priznaju određene prerogative. Juridičku podršku opoziciji čine i *političke stranke*, no ove su sasvim izuzetno integrirane u parlamentarno, odnosno javno pravo. U najopćenitijem smislu institucionalizacija opozicije odvija se i putem politički neutralnog pojma *parlamentarne skupine*. U svakom slučaju, juridička osnova opozicije više je nego diversificirana.⁹ No, prije nego izložimo na sumaran način neka zapažanja poredbenog ustavnog prava koja se tiču opozicije i njezina rada u legislativi, podsjećamo i na neke dodatne stvari koje su također od važnosti za razumijevanje pitanja o pravnoj regulaciji fenomena opozicije.

⁸Po svojoj prirodi parlamentarno pravo se sastoji od normi ustavnog, organskog, legislativnog i drugog karaktera. To bi dakle bio onaj dio ustavnog prava koji se odnosi na norme koje reguliraju organizaciju, kompoziciju vlasti i funkcioniranje političkih skupština. U drugom smislu, parlamentarno pravo se definira kao specijalno pravo skupština. Ovo pravo označuje partikularni legalitet koji izražava tradicionalnu autonomiju parlamenta, koja rezultira kapacitetom samoorganizacije. Ova posebna legalnost predstavlja relaciju između općeg legaliteta, prije svega ustavnog i osoba koje su od toga prava zavisne i na koje se takvo pravo primjenjuje na izravan način. Više o parlamentarnom pravu klasične ustavnodemokratske države kod P. Avril — J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris 1988.; o problematici parlamentarnog prava, a time i pravnog određenja statuta opozicije u novim demokracijama (Češkoj Republici, Bjelorusiji i Rusiji, Slovačkoj i Rumunjskoj), odnosno o organizacijskim dilemama postkomunističkih skupština v. "Political Consequences of Parliamentary Rules", u: *East European Constitutional Review*, Vol. 4, br. 2, 1995., str. 56—90. O unutarnjim granicama ustavnog prava v. K. Loewenstein, *Constitutions, constitutional law*, str. 170—189.

"In law they are treated as essentially private bodies" zaključuje E. S. Finner svoje razmatranje o statusu političkih stranaka u Americi i Britaniji. Usp. S.E. Finner et al., *Comparing constitutions*, Oxford 1995., str. 96.

⁹Giulj, S., *op.cit.*, str. 28.

*A) O OPOZICIJI KAO INSTITUCIJI; O PARLAMENTARNOJ
MANJINI; O OPOZICIJI I POLITIČKOJ STRANCI; O OPOZICIJI I
PARLAMENTARNOJ SKUPINI; O UNUTARNOJ
ORGANIZACIJI OPOZICIJE*

1. Pitanje značenja, organizacije i orijentacije *opozicije kao institucije* jasno ocrtava E. May u svome traktatu o pravnom statutu opozicije unutar westminsterskog parlamenta. Opozicija je prema ovome piscu "najvažnija manjinska stranka koja je pripravna da u slučaju demisije vlade preuzme njezino mjesto". Opozicija je organizirana tako da je čine "vođe opozicije i njihovi najvažniji suradnici koji čine jednu grupu, poznatu pod nazivom *kabinet u sjeni*, u kojoj svaki član posjeduje specijalna znanja, kako bi u većini slučajeva vršio oficijelne odgovornosti usmjerene spram kritike vladine politike, kojom kritikom njegova stranka radi na dobrobit nacije". Aktivnosti opozicije imaju precizan cilj. "Kritika opozicije ima u vidu biračko tijelo, perspektivu budućih izbora, ona ima za cilj da pritiskom na javno mnijenje utječe na vladinu politiku". Opozicija je nositelj stanovitih prava.¹⁰

Englesko iskustvo institucionalizacije opozicije donijelo je sa sobom selektivnost. Naime, osim službene vladine opozicije, ignoriraju se svi drugi oblici opozicije, kako sociološki tako i parlamentarni. Opozicija je samo "najvažnija manjinska stranka" (May). Statut opozicije u Engleskoj čini skup običajnih pravila, praksa te tekstovi zakonskog karaktera koji opoziciji jamče određena prava. Takav je, npr., *Minister of the Crown Act* iz 1937. godine, u kojemu se izričito govori o tome da troškove jednog dijela osoba, uključujući i lidera opozicije, snosi državna blagajna.¹¹

2. U višestranačkim sustavima *koncept manjine* uza svu svoju neutralnost i te kako može koristiti kao potpora statutu opozicije. Kako parlamentarizam predstavlja vladavinu većine, manjina predstavlja nužno oblik opozicije. Ovu neizravnu formu priznanja poznaju zemlje racionaliziranog parlamentarizma (SR Njemačka, Italija, Danska), ali i Engleska i Irska. Tako, npr., u SR Njemačkoj čl. 39/3 Grundgesetza predviđa da jedna trećina Bundestaga može tražiti okupljanje parlamenta. U poslovniku Bundestaga (najopsežnijem izvoru parlamentarnog prava) čl. 74/2 govori o manjini unutar komisije doma. Uza svu eksplicitnost korištenja pojma ništa drugo ne govori o organizaciji, bilo kojem daljnjem preciznom političkom kriteriju. No, neke zemlje ignoriraju pojam manjine i opozicije. U Nizozemskoj se tako, npr., zaslugom starog ustavnog teksta, koji je donijet u epohi herojskog doba ustavnosti, najviše govori o individualnim pravima zastupnika.

¹⁰May, E., *Treaty on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London 1971., str. 289. Cit. pr. S. Giulj, *op.cit.*, str. 29.

¹¹Giulj, S., *op.cit.*, str. 28—31.

3. U ime tradicionalne etike parlamentarizma većina režima još oklijeva u institucionalizaciji fenomena *političke stranke*. U tom smislu postoji "čista i jednostavna" te parcijalna elaboracija pravne osnove političke stranke. L. Basso je bio najprecizniji kad je, govoreći o četiri temporalna stadija priznanja političkih stranaka, posljednju — četvrtu fazu podijelio u fazu *ustavnog* priznanja (Italija, Njemačka i Francuska); ekskluzivno *parlamentarnog* priznanja (Danska, Nizozemska) te *zakonskog*, koje postoji u više europskih zemalja.¹²

4. Za razliku od situacije u Engleskoj, u kojoj pragmatizam opravdava dvopartijnost koja potom omogućuje manje-više jasnu razliku između postojećih političkih snaga, drugdje se priznanje opozicije najčešće traži u specifičnom juridičkom okviru parlamentarne skupine. A pod *parlamentarnom skupinom* najčešće se podrazumijeva "skup članova jedne skupštine koji pripadaju istoj političkoj stranci i koji, kao politička cjelina, imaju stabilnu organizaciju i konstantnu grupnu disciplinu".¹³

5. Interna organizacija opozicije poznaje dva moguća oblika: kabinet u sjeni i kontra-vladu. U Engleskoj cjelokupna parlamentarna procedura počiva i na egzistenciji organizacije opozicije kojoj se znaju tri elementa: designacija lidera, nominacija "*kabineta u sjeni*" i designacija službenih glasnogovornika. S druge strane, formula *kontra-vlade* kao blijeda kopija engleske vlade u sjeni, ostvaruje se s vremena na vrijeme kao konkluzija predizbornih izbornih alijansi koje omogućuju da stanoviti sustav praktički funkcionira kao bipartijski. Takvu je kontra-vladu osnovao u SR Njemačkoj W. Brandt 1966. godine i H. Kohl 1976.¹⁴

6. Neke od spomenutih pojmova susrećemo i u Republici Hrvatskoj. Treba, prije svega, kazati kako je *Ustav Republike Hrvatske* iz 1990. godine konstitucionalizirao političku stranku i to čl.6 i čl.43 Ustava. Tako u čl.6. Ustava stoji: "*Slobodno je osnivanje političkih stranaka./ Političke stranke ustrojavaju se po teritorijalnom načelu./ Nije dopušten rad političke stranke koja svojim programom ili djelovanjem nasilno ugrožava demokratski ustavni poredak, neovisnost, jedinstvenost ili teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske*". A u čl.43. Ustava stoji da se: "*Građanima... jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga građani mogu slobodno osnivati političke stranke, sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati./ Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demo-*

¹²Basso, L., *Contribution a l'enquete sur les partis politiques*, Milano 1966.—1968., cit.pr. S.Giulj, *op.cit.*, str. 35.

¹³Rescigno, G. U., *Enciclopedia del diritto*, Roma 1974., str. 790. Usp. i odrednicu "Groupes parlementaires" u *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., Paris 1992., str. 474—476.

¹⁴Usp.: Giulj, S., *op.cit.*, str. 36—54.

kratskog ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike". Dikcija čl.43. Ustava otvara mogućnost špekuliranja kako je ustavotvorac polazio od toga da politička stranka može imati opozicijski karakter. Nadalje, politička je stranka jedan od središnjih pojmova izbornog zakonodavstva. O njima govori, kako *Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske* iz 1992. godine (npr. čl.7. et al.) tako i *Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske* iz 1992. (čl.12 et al.), kao i novelirani zakoni istog imena iz 1995. godine.

Poslovnik Zastupničkog doma već u čl.4. spominje pojam *manjine*, ali se on koristi u kontekstu zastupnika koji dolaze iz redova pripadnika "etničke i nacionalne zajednice ili manjine" (čl.4.). *Manjinska i oporbena parlamentarna stranka* spominje se u čl.36. Poslovnika koji omogućuje da se od tri potpredsjednika "jedan potpredsjednik Zastupničkog doma bira iz redova manjinskih i oporbenih parlamentarnih stranaka ili iz reda zastupnika pripadnika etničke i nacionalne zajednice ili manjine". U čl.56. Poslovnika spominje se *stajalište manjine članova* radnog tijela Zastupničkog doma. Prema čl.90/1 *jedna petina*, dakle parlamentarna manjina, svih zastupnika ZD može Zastupničkom domu uputiti prijedlog za pokretanje postupka utvrđivanja posebne odgovornosti predsjednika Republike. Itd. Pojam "*Vlade u sjeni*" nema legalno uporište. Započeo se koristiti u hrvatskim medijima tijekom 1992. godine. Ovu su grupaciju tada osnovali članovi HSLS kao najjače oporbene stranke u hrvatskom Saboru. No, ona je imala više odlika tzv. *Front bench teama* (formacija koja okuplja službene glasnogovornike stranke) negoli pojave na koju se pokušala ugledati.

B.) OPOZICIJA I LEGISLATIVA

Očekivanja i stvarno sudjelovanje opozicije u zakonodavnoj funkciji parlamenta mjeri se prema njezinoj moći da pregovara glede raznih formacija koje postoje u predstavničkom tijelu, a to su prije svega upravljačke instance (predsjedništvo, tajništvo, drugi oblici upravljanja) te radna tijela predstavničkog doma (komisije ili sekcije).

1. Sudjelovanje u upravljačkim instancama doma

Nezavisnost predsjedništva doma potreba je koju dijele mnoga predstavnička tijela, no sredstva kojima se ta nezavisnost osigurava različita su. U anglo-saksonskim zemljama, gdje je ova pozicija individualizirana, pozicija nezavisnosti osigurava se neutralnošću zastupnika koji tu funkciju vrši. S druge strane, u europskim zemljama prihvaćeno je rješenje o višečlanom predsjedništvu koje već samim sastavom konstituira garanciju nezavisnosti.¹⁵

¹⁵Usp.: Giulj, S., *op.cit.*, str. 117.

U Engleskoj se *speaker* tradicionalno bira između članova većine, ali uz suglasnost opozicije. Izbor je rezultat službenih i neslužbenih susreta između *whips*-ova većinske stranke i opozicije. Ovakva je praksa primijenjena i u Irskoj prilikom izbora *Ceann Comhairlea*, tj. predsjednika doma. Na europskom tlu razlikuje se predsjedništvo parlamenta, gdje se mjesto predsjednika parlamenta smatra prerogativom brojčano najvažnije parlamentarne skupine (tako u SR Njemačkoj i Danskoj), od situacije gdje se predsjedništvo drži ekskluzivnim prerogativom većine (Italija, Francuska...) i gdje je izbor predsjednika više nego politiziran. U nekim europskim zemljama parlamentarno pravo predviđa i postojanje ureda ili predsjedništva koji su svome sastavu integrira i predsjednika doma. Ovo tijelo ima kolegijalni karakter što mu osigurava reprezentaciju snaga koje su zastupljene u parlamentu. Razlikuju se dva takva tipa organa: biro koji ima veliki sastav i kolegijalna ovlaštenja, te predsjedništvo, s ograničenim sastavom i ovlaštenjima. U Francuskoj, npr., postoji *le bureau de l'Assemblée nationale* koji prema odredbama poslovnika parlamenta ima, na najbolji mogući način, reflektirati politički sustav nacionalne skupštine. Od 1978. godine 12 je mjesta u uredu pripadalo većini, a 10 mjesta opoziciji. Uredi postoje i u Italiji (*ufficio di presidenza*), Belgiji, Danskoj... U SR Njemačkoj nakon reforme Bundestaga 1969. godine poslovník predviša postojanje predsjedništva kojeg čine predsjednik i vicepredsjednici. Praksa ide za tim da broj vicepredsjednika osigura reprezentaciju svih parlamentarnih skupina. Slična je situacija i u Nizozemskoj.

Osim nabrojanih rukovodećih organa u predstavničkom tijelu, formalno ili neformalno, postoje i neki drugi oblici upravljanja. U SR Njemačkoj tako postoji *Altensrat* (Vijeće starih), koji igra značajnu ulogu u funkcioniranju Bundestaga i njegova predsjednika. Ovo vijeće ima reprezentativni karakter, te se prisustvo članova opozicije u njemu podrazumijeva. U Francuskoj postoji *la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale*, a okuplja i predstavnike opozicije. Francuskim modelom inspirirano je i slično tijelo u Italiji, Belgiji.

1.1. Na koji način postojeća regulativa kod nas u Hrvatskoj regulira pitanje sudjelovanja opozicije u organima upravljanja predstavničkog tijela. (a) *Ustav Republike Hrvatske* u čl.79. određuje da se: "*Unutarnje ustrojstvo i način rada Zastupničkog doma i Županijskog doma uređuje poslovníkom, u skladu s Ustavom./ Poslovník doma donosi se većinom glasova svih zastupnika./ Zastupnički dom i Županijski dom imaju predsjednika i jednog ili više potpredsjednika./ Prava i dužnosti predsjednika i potpredsjednika doma utvrđuju se poslovníkom*". (b) *Poslovník Zastupničkog doma* svojom dikcijom u čl. 3/2 o privremenom predsjedniku Zastupničkog doma, koji je *dobno najstariji zastupnik* otvara (teoretsku) mogućnost da do izbora predsjednika zastupničkog doma tu funkciju preuzme i član opozicije "ukoliko Dom ne odluči drugačije". No, ovomu se protivi sadržaj čl. 36/4 *Poslovníka*, po kojemu se "*jedan potpredsjednik Zastupničkog doma bira iz redova zastupnika manjinskih i oporbenih parlamentarnih stranaka ili iz reda zastupnika pripadnika etničke i nacionalne zajednice ili manjine*".

Prema čl. 39. Poslovnika postoji teoretska mogućnost da prvi potpredsjednik doma kojeg određuje predsjednik Zastupničkog doma bude iz redova opozicije. Prvi potpredsjednik zamjenjuje predsjednika Zastupničkog doma u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti.

Bura što se tijekom 1994. godine bila podigla prilikom određivanja prvog potpredsjednika Zastupničkog doma Sabora plastično je oortala aktualnu razinu i karakter odnosa nepovjerenja što ga većina ima spram opozicije u hrvatskom Saboru.

1.2. Pitanje sudjelovanja opozicije u rukovođenju parlamentom značajno je i za parlamentarno pravo ustava novih demokracija. Najekstremniji primjer u negativnom smislu predstavlja Bjelorusija. Tamo pak postoji neupitna dominacija većine preko predsjednika i predsjedništva, te česte zloupotrebe i zaobilaženje parlamentarnih procedura koje posebno bilježe kroničari parlamentarizma. Samorazumljivost ponašanja većine ogleda se u kapricioznim promjenama pravila političke igre kad god za to ima razloga. Snažna ustavnopravna pozicija predsjedništva te djelovanje stare nomenklature ne ostavlja nimalo prostora sudjelovanju opozicije. Ovakvoj situaciji uvelike pogoduje odsustvo prihvaćenog parlamentarnog prava te korištenje provizornim ad hoc pravilima koja pogoduju samo većini.¹⁶

2. Sudjelovanje u određivanju aktivnosti doma

Da bi ostvarila svoje zadaće, skupština se okuplja na plenarnim sjednicama ili u organima ograničenog sastava (odborima, odnosno u pojedinim slučajevima, u sekcijama).¹⁷ Na koji način opozicija organski sudjeluje u tijelima ograničenog sastava, dakle odborima, komisijama ili sekcijama parlamenta? Je li za opoziciju važno pitanje izvještača i sadržaj izvještaja rada takvog radnog tijela?

2.1. O sudjelovanju opozicije u odborima parlamenta

Arhaični sustav sekcija zamijenjen je danas sustavom odbora. Postoje dva tipa odbora. Jedan je anglosaksonski, a drugi kontinentalni. I u jednom i u drugom tipu opozicija čini sastavni dio članstva. U engleskom parlamentu postoji *Committee of the whole House*, što je zapravo neformalni sastanak čitavog doma, ali uz isključenje aparata i bez korištenja procedura. U njemu budu okupljeni, kako zastupnici većine tako i članovi

¹⁶V.; Lukashuk, Alexander, *Nomenklatura parlamentarism for a quasi state*, u: East European Constitutional Review, 2/1995., str. 88.

¹⁷Naša najnovija ustavnopravna literatura ne pravi razliku između odbora i komisija. Tako, npr., S. Sokol: "Odbori (komisije) predstavničkog tijela osnivaju se da bi se unutar njih obavljala prethodna rasprava o prijedlozima zakona...". Usp. Sokol-Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 1995., str. 178. Suprotno, u starijoj literaturi se ta razlika između odbora i komisija ustanovljuje, pri čemu prvi imaju u funkcionalnom smislu mnogo širi dijapazon rada od drugih.

opozicije. Drugi su oblik odbora *standing committees*. Ovi se odbori konstituiraju za vrijeme trajanja legislature; nakon 1945. godine bilo ih je 4, a kasnije se taj broj udvostručio. Oni su doslovce obilježeni slovima, osim regionalnih odbora (Scottish, Welsh & Irish grand committees...). Odbori (A, B, C, itd.) fiksnog su sastava (od 15 do 50 članova, što ovisi od važnosti posla). U ovim je odborima službena opozicija zastupljena na korektan način. Treći oblik odbora jesu *select committees* i osnivaju se s vremena na vrijeme. Među tim odborima *Committee on Public Account* prema običaju za svog predsjedavajućeg ima predstavnika službene opozicije. Iako u *standing ordersima* parlamenta nigdje ne stoji zapisano da to mjesto pripada opoziciji, praksa je potvrdila stav da je opozicija više motivirana kontrolirati budžet i njegovo izvršenje nego li vlada.

Kontinentalni sustav poznaje stalne i specijalne odbore. Odbor čitavog doma ovdje je ignoriran. Osim stabilnih stalnih odbora, postoje i specijalne komisije koje se osnivaju za ispitivanje stanovitog pitanja, kao i posebne istražne komisije. Garancije koje opoziciji omogućuju sudjelovanje u radu ovih komisija više su ili manje izričite, što ovisi o stupnju racionalizacije parlamentarizma.¹⁸

U sustavima racionaliziranog parlamentarizma (Italija, Francuska, SR Njemačka) režim odbora određen je ustavom. Tako, npr., Osnovni zakon SR Njemačke poznaje stalne, specijalne i istražne odbore i komisije. Ovdje se odbori osnivaju temeljem proporcionalne zastupljenosti. U Italiji pak članstvo odbora određuje predsjednik doma, vodeći računa o odnosu među strankama. Za razliku od talijanskih i njemačkih odbora, u francuskim odborima opoziciji nije nikad bilo omogućeno predsjedavati nekom od stalnih ili istražnih komisija. Do 1968. godine socijalisti su uspjeli predsjedavati samo trima specijalnim odborima.

U klasičnim sustavima (Danskoj, Belgiji, Nizozemskoj) sustav odbora nije konstitucionaliziran. Garancije koje omogućuju sudjelovanje manjine nisu, dakle, ustavne razine. No, visoka politička kultura, npr., Nizozemske, omogućuje opoziciji intenzivnu uključenost u svim oblicima odborskog i komisijskog rada parlamenta.

2.1.1. Ustav Republike Hrvatske ne specificira radna tijela Zastupničkog doma, osim što u čl. 75/5 spominje Mandatno-imunitetsku komisiju. Ustav radna tijela spominje u čl. 85., koji ističe kako "pravo da predlože zakone ima svaki zastupnik u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vlada". Tek čl. 79. Ustava određuje da se "unutarnje ustrojstvo i način rada Zastupničkog doma uređuje poslovnikom, u skladu s Ustavom". *Poslovnik Zastupničkog doma* u dijelu VI određuje materiju radnih tijela (čl. 44–89). Radna tijela Zastupničkog doma definirana su u čl. 44., a nabrojena u čl. 61. Zastupnički dom ima 14 odbora, a temeljem čl. 46/2 mogu se osnivati i druga radna tijela (pododbori, radne

¹⁸Usp. Giulj, S., *op.cit.*, str. 137.

skupine...). Sastav radnog tijela najčešće odgovara stranačkoj strukturi Doma.

2.1.2. Opće načelo što ga sadrže poslovnici mnogih parlamenata, pa tako i poslovnici u parlamentima novih demokracija, načelo je proporcionalnosti u raspodjeli mjesta i funkcionara mnogih parlamentarnih radnih tijela. Prema tom načelu političke stranke dijele mjesta u komitetima s obzirom na svoju brojnu snagu koju imaju u domu. Pa ipak postoje i mnoga odstupanja od tog načela. Sumirajući organizacijske dileme postkomunističkih skupština, D. Olson ističe da se najvažniji izuzetak tiče rukovodećih mjesta radnih tijela. U nekim parlamentima stranka koja je osnovala aktualnu vladu ili multiparijska koalicija drže sva rukovodeća mjesta. Tako je, npr., u Češkoj i Bjelorusiji, dok u ostalim državama, kao npr. u Rumunjskoj, rukovodeća mjesta radnog tijela dijele sve veće stranke. Najbezobzirnije odstupanje od načela proporcionalnosti dogodilo se u Slovačkoj, gdje je vladajuća koalicija početkom 1995. godine isključila opoziciju iz gotovo svih radnih tijela parlamenta.¹⁹

2.2. Određivanje izvjestitelja odbora i sadržaji izvještaja

Uloga izvjestitelja ima ponegdje veliko značenje u radu radnog tijela i parlamenta. No, ovu instituciju ignoriraju, npr., anglosaksonske zemlje, dok u europskim zemljama postoje različite koncepcije o ovoj instituciji. Razlike se tiču naglaska: ponegdje se ističe kvaliteta neutralnosti izvjestitelja, a ponegdje se inzistira na kvaliteti objektivnosti sadržaja izvještaja. Potonje se, dakako, onda tiče i garancija koje se glede izražavanja pružaju manjini.

2.2.1. U Engleskoj se inzistira na pisanoj formi izvještaja za sve odbore, osim za slučaj okupljanja Committee of the whole House. Izvještaj je dokument koji usvaja većina. No, izvještaj sadrži i izvješće o svim amandmanima koji su bili odbijeni, a to znači i amandmanima opozicije. Na kontinentu postoje različiti sustavi. Npr., u SR Njemačkoj izvjestitelja nominira predsjednik radnog tijela. On, dakle, može biti predstavnik većine, ali isto tako i opozicije. Sadržaj izvještaja nosi, kako poruke većine tako i poruke manjine. Pozicija manjine posebno se ističe i u talijanskome slučaju.

2.2.2. *Poslovnik Zastupničkog doma* Sabora Republike Hrvatske ovu materiju normira u čl. 131—135. Izvjestitelj se spominje u čl. 135. Ovaj će na "sjednici Zastupničkog doma izlagati stajališta, mišljenja i primjedbe te obrazlagati prijedloge tog tijela, odnosno u njegovo ime izjašnjavati se o prijedlozima drugih, ukoliko su bili razmotreni na sjednici radnog tijela". Izvješće se pak spominje u čl. 133. Tamo stoji: "Kad razmotri prijedlog zakona, matično radno tijelo podnosi svoje izvješće Zastupničkom domu s mišljenjem, primjedbama i prijedlozima iznesenim u toku njegovog razmatranja".

¹⁹Usp. Olson, D., Feature: parliament by design introduction, *East European Constitutional Review*, 2/95., str. 57.

3. Sudjelovanje u organizaciji parlamentarnog rada

Pitanja, kao što su sazivanje redovnih-izvanrednih zasjedanja parlamenta, određivanje i promjena dnevnog reda parlamenta, također su opća mjesta prisutnosti opozicije, s time da se njezina uloga osjeća mnogo manje u mogućnosti sazivanja nego u mogućnosti određivanja i promjene dnevnog reda parlamenta.

3.1. Sazivanje parlamenta i utvrđivanje dnevnog reda

Sazivanje parlamenta u nizu zemalja pripada na ekskluzivan način izvršnoj vlasti (Engleska, Irska, Belgija) a u jednom broju zemalja to pravo dijele izvršna vlast i parlament (Danska, Nizozemska, Italija, SR Njemačka). Dok je, npr., u Francuskoj, opozicija praktički isključena iz mogućnosti utvrđivanja dnevnog reda parlamenta, u nekim drugim zemljama koncilijacija između većine i opozicije omogućuje potonjoj da sudjeluje i u ovome segmentu rada parlamenta (SR Njemačka).

3.2. U Hrvatskoj pravo prvog sazivanja Sabora nakon obavljenih izbora za domove Sabora pripada izvršnoj vlasti: šefu države (čl. 98. Ustava). Inače, prema čl. 78. Ustava: "*Domovi Sabora Republike Hrvatske zasjedaju dva puta godišnje; prvi put, između 15. siječnja i 30. lipnja i drugi put između 15. rujna i 15. prosinca./ Domovi... zasjedaju izvanredno na zahtjev predsjednika Republike, Vlade ili većine zastupnika u domu*". Dnevni red sjednice Zastupničkog doma predlaže predsjednik Zastupničkog doma (čl. 37. Poslovnika Zastupničkog doma).

4. Sudjelovanje u legislativnoj proceduri

Budući da je izglasavanje zakona po prirodi stvari prilika za kontradiktoru debatu, proces u kojemu zastupnici i stranke mogu zauzeti različita stajališta, vrijedi ukazati u kojoj mjeri opozicija može utjecati na raspravu i izglasavanje zakona. U ovome kontekstu komparativne analize ukazuju na dva moguća tipa odnosa između većine i opozicije. U Engleskoj, Irskoj i Francuskoj, opozicija može tijekom različitih faza diskusije učiniti javnim svoj program i ciljeve, ali bez moći da stvarno modificira ekonomiju tekstova koje je predložila vlada ili većina. U ovim se zemljama, i drugdje, odnosi između vlade i opozicije odvijaju na osnovi konfrontacije. U drugim zemljama pak prevladava drukčija koncepcija odnosa. Vlada, većina i opozicija neprestano traže kompromis, i to one vrste kojom opozicija uspijeva svinuti vladinu politiku. Ovdje se odnosi između većine i opozicije odvijaju na temelju koncilijacije.²⁰

²⁰V.; Giulj, S., *op.cit.* str. 167.

4.1. Opozicija konfrontacijom

Ova praksa prevladava u parlamentarnim režimima koji funkcioniraju u dvopartijskom ili više-manje dvopartijskom okruženju. Zahvaljujući prerogativima koje vlada ima u mogućnosti usmjeravanja rada doma (monopolizacija određivanja dnevnog reda), ovdje različite etape procedure prolaze samo vladini projekti. Rezidentalna legislativna funkcija koja pripada parlamentarcima (zakonodavna inicijativa...), znači i opoziciji, uvelike je reducirana. U Engleskoj i Irskoj, gdje procedura više-manje počiva na onoj koja se odvija u westminsterskom parlamentu, konfrontacija se odvija između vlade i njezine službene opozicije. Npr., u stadiju glasovanja, stil odnosa većina-manjina konkretno se manifestira u sljedećem. Za vladin prijedlog zakona, ili za amandmane koje je predložila većina, opozicija ne glasuje, i obratno. Konfrontacija prevladava i u Francuskoj, s time da ovdje strogost procedure pojačava stega koja vlada među većinskom strankom u parlamentu.²¹

4.2. Opozicija koncilijacijom

Osim što zna biti mjesto puke registracije vladinih mjera, parlament je i mjesto gdje se elaborira politika vlade, mjesto gdje se kompromis konkretizira. Vlada stalno traži što je moguće snažniju većinu, dok opozicija nastoji utjecati na smisao zakona te u najmanju ruku barem djelomice realizirati svoj program. Glavnina posla ovdje se obavlja u odborima. Tekst koji dolazi na raspravu u skupštinsku dvoranu nije inicijalni tekst, već kompromis do kojega se došlo radom u komisiji. Samo glasovanje nije bipolarno: ako je zadovoljna kompromisom, opozicija prihvaća vladin projekt; s druge strane, njezine inicijative, prijedlozi i amandmani ne odbijaju se sustavno. U tom pravcu, a zato da osigura sudjelovanje opozicije u elaboraciji zakona, neki sustavi osiguravaju manjini stanovite garancije. To se prije svih odnosi na SR Njemačku, Italiju, Dansku, a u nešto manjoj mjeri na klasične sustave, kao što su Belgija i Nizozemska.²²

4.3. Za razliku od škratih ustavnih odredaba koje govore o Saboru kao nositelju zakonodavne vlasti i njegovoj zakonodavnoj funkciji (čl. 70/1, 80, 85.), poslovničke odredbe Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske (čl. 120—166) određuju postupak donošenja zakona in extenso (čl. 120—166). Ipak, njegova semantika, a osobito praksa, upućuju nas na zaključak kako kod nas udjel opozicije u zakonodavnom procesu egzistira putem modela "opozicija konfrontacijom".

4.4. Zadaća izgradnje *rule of state* države u nizu zemalja nove demokracije beskrajno je teška zadaća. Ova je zadaća, kaže D. Olson, posebno teška za postkomunističke legislature.²³ Da je tome tako, svjedoči npr. uvid

²¹Detalje poslovničkih odredaba v. kod S. Giulij, *op.cit.*, 172 et passim.

²²*Ibidem*, str. 180 et passim.

²³Usp. Olson, D., *op.cit.*, str. 59.

u izvore legislativnog nereda u Rusiji. Ovdje ne samo da je Ustav iz 1993. godine manjkav u nizu aspekata (ne određujući način izbora za parlament, ovaj važni skup odredaba u svakom trenutku ovisi o milosti efemernih većina) nego i samo parlamentarno iskustvo ukazuje na mnoge neadekvatnosti internog prava parlamenta. U takvim je uvjetima opozicija koncilijacijom nepoznanica prvog reda, a opozicija konfrontacijom ideal do kojega će biti nemoguće doći sve dok budu trajale okolnosti borbe svih protiv svakoga budući da u Dumi danas nema većinske stranke.²⁴

5. Zahtjev za referendumom i revizijom ustava

S jedne strane, referendum može biti prerogativ vlade, ili garancija manjine, a s druge strane, referendum može biti konzultativnog, abrogativnog, legislativnog ili konstitucionalnog karaktera. Referendum se zna vezivati i uz proceduru revizije ustava. Tamo gdje se referendum primjenjuje, on može biti konfirmativan — njime se zapravo zatvara legislativni postupak revizije ili revizijski (naime, ovdje revizijski referendum i sam po sebi čini cjelokupnu proceduru).

5.1. U Engleskoj zahtjev za referendumom pripada vladi, i to onda kad u stanovitim kontroverzama želi saslušati javno mnijenje. U Irskoj trećina zastupnika može tražiti referendum u pitanju izjašnjavanja o prijedlogu zakona. Postoje sustavi koji ne prakticiraju referendum ustavotvornog tipa, već traže jednu proceduru usvajanja ili način glasovanja koji predstavljaju činitelje koncilijacije (SR Njemačka, Nizozemska, Belgija). S druge strane, konzultativni referendum u ustavnoj materiji obilježje je racionaliziranog parlamentarizma. Ponekad je takva procedura dvostruka garancija za manjinu. Prvo, parlamentarna manjina se sasvim normalno vezuje uz projekt revizije, drugo, manjina, i to kako parlamentarna tako i izvanparlamentarna, ima priliku izjasniti se o sadržaju kompromisa u ovome pitanju (Irska, Italija, Danska).

5.2. Prema odredbi čl. 136. *Ustava Republike Hrvatske*, pravo da predloži promjenu Ustava ima i "najmanje jedna petina zastupnika u Zastupničkom domu Sabora". Prema čl. 87. *Ustava*, Zastupnički dom može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svoga djelokruga. O referendumu se donosi zakon. *Poslovník Zastupničkog doma* u čl. 35. određuje da dom "raspisuje referendum". Odluku da se pristupi promjeni Ustava Zastupnički dom donosi većinom glasova.

²⁴Usp. Alyushin, A., *Rusia — The constitutional sources of legislative disarray*, u: *E.E.C.R.*, 2/95., str. 61 et passim.

6. Kontrola ustavnosti

Budući da kontrola ustavnosti zakona počiva na ideji da većina ne može raditi sve što joj padne na pamet, to je ovo sredstvo snažna garancija manjine. Ipak, kontrolu ustavnosti ne predviđa veliki broj zemalja, a tamo gdje se kontrola primjenjuje, na djelu su različite formule kontrole ustavnosti zakona. Npr., u Francuskoj je na djelu preventivna kontrola ustavnosti, u Irskoj kontrolu ustavnosti prati i krivična kontrola, dok se u SR Njemačkoj i Italiji koristi kontrola posteriori.

6.1. Kontrola ustavnosti predviđena je i Ustavom Republike Hrvatske. No, Ustav ne određuje subjekte inicijacije kontrole ustavnosti. O tome više govori *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i Poslovnik Ustavnog suda*. U gl. III (čl. 13—27) Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, koja govori o ocjeni suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, stoji da zahtjev kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom može podnijeti i trećina zastupnika svakog doma Sabora.

6.2. Kontrolu ustavnosti predviđaju i neki ustavi novih demokracija. Primjer Ustavnog suda Mađarske aktivni je primjer građenja autoriteta vladavine prava i pravne države, čijom se aktivnosti okoristila i opozicija.²⁵

7. Opozicija i parlamentarna kontrola

Osimprava na zakonodavnu inicijativu, kontrola aktivnosti vlade drugi je važni dio parlamentarne aktivnosti zastupnika. U suvremenim društvima funkcija komuniciranja koja počiva na obilju relevantnih informacija, postaje temeljna zadaća parlamenta kao institucije. Premda u europskim parlamentima postoji cijelil niz procedura koji omogućuje funkciju kontrole, postavlja se pitanje u kojoj mjeri opozicija može koristiti pravo kontrole koje je, kao pravo, zajamčeno svakom zastupniku? Može li zastupnik vršiti svoje pravo kontrole bez obzira na postojanje većine koja od svoje vlade ne mora tražiti nikakva obrazloženja svojih poteza? Odgovore na ova pitanja omogućuje analiza mnogih aspekata parlamentarne kontrole. Prije svega, prava da se bude informiran, a ovdje spada čitav arsenal sredstava kao što su opće političke debate, interpelacije, pitanja, traženje glasovanja o povjerenju, proračunska procedura, pravo informiranja (istražne komisije), pravo da se informiraju sredstva javnih medija, itd.²⁶

7.1. Pravo da se bude informiran prethodni je uvjet svekolike kontrole. Ovo je pravo posebno važno u modelu opozicije konfrontacijom, i to zato

²⁵O djelatnosti Ustavnog suda u Mađarskoj v. kroniku ustavnih zbivanja u istočnoeuropskim zemljama časopisa *Pouvoirs* i *Revue du droit constitutionnel*, godišta 1990.—1995.

²⁶O tome šire kod S. Giulj, *op.cit.*, str. 216—244.

što opozicija i ne može doći u poziciju da pokuša ograničiti vladu ako nema pristupa informiranju. Ovdje dakle trebaju postojati procedure koje će garantirati primjenu toga prava. Tamo gdje je na djelu model opozicije konciliјacijom, modaliteti kontrole su drukčiji. Ovdje informacija služi kao uvjet usklađivanja.

7.1.1. *Ustav Republike Hrvatske* omogućuje parlamentu nadzor nad radom Vlade (čl. 81) te predviđa da zastupnici imaju pravo postavljati Vladi i pojedinim ministrima zastupnička pitanja (čl. 86). *Poslovnik Zastupničkog doma* o gore navedenim sredstvima kontrole govori in extenso (čl. 18—27). Štoviše, Poslovnik predviđa i pravo interpelacije o kojemu Ustav inače šuti (čl. 187—193).

7.1.2. Kako sjena modela skupštinske vladavine još lebdi nad ustavnom organizacijom novih demokracija, ne čudi što, npr. u Slovačkoj, legislativnu supremaciju ne objašnjavaju samo historijsko-kulturni razlozi, već i aktualni ustavno-politički procesi i institucije. I ovdje niz prava koja imaju individualni zastupnici nemaju ništa drugo za cilj do daljnje stabilizacije i perpetuiranja utjecaja parlamenta nad radom vlade.²⁷

7.2. Jedan je od privilegiranih trenutaka kontrole procedura usvajanja državnog proračuna. Procedura otvaranja usvajanja proračuna omogućuje opoziciji, ali i javnom mnijenju, da dođe do informacija o stvarnim namjerama vlade, da je veže javnim objašnjenjem svoga izbora. U režimu opozicije konfrontacijom kritički stav opozicije je dosljedan, ona glasuje sustavno protiv proračuna. U režimu opozicije konciliјacijom vlada nastoji širiti svoju osnovicu, pa tako otvara mogućnost opoziciji da svojim pritiskom realizira i dio svojega programa.

Anglosaksonska koncepcija budžeta drukčija je od one koja prevladava u zemljama na europskom kontinentu, a to naravno onda utječe i na smisao i težinu parlamentarne kontrole. Tri značajna načela proračuna (jedinstvenost, vremenski razmak od 12 mjeseci, univerzalnost) u engleskoj sredini jedva se i respektiraju. Obavljanje kontrole uvelike zavisi od pojedinih etapa procedure. Ovdje opozicija ima dva prerogativa: vremenski rok od 24 dana za ispitivanje kredita, te pravo opozicije na izbor tema o kojima će se raspravljati u roku od 24 dana. Iskustvo postojanja ovih prerogativa potvrđuje ocjene po kojoj je kontrola proračuna privilegirani trenutak izražavanja opozicije. To se odnosi i na kontrolu izvršavanja i regularnosti proračunskih općija.

U režimu opozicije konciliјacijom proračunska je procedura dio legislativne procedure, koju vlada koristi za vlastitu promociju. Ovdje je aspekt kontrole sekundaran, gotovo nepostojeći. Najveći dio procedure odvija se

²⁷Usp. Malova, D., Slovakia — Parliamentary rules and legislative dominance, u: *East European Constitutional Review*, 2/95., str. 71—77.

po komisijama, u kojima opozicija nastoji realizirati svoje opcije koristeći vladu.²⁸

7.2.1. Ustavne odredbe o državnom proračunu u Republici Hrvatskoj (čl. 91), kao i odredbe Poslovnika Sabora Republike Hrvatske, ne izdvajaju ovu proceduru iz legislativne procedure, kojoj inače Poslovnik ostavlja najviše mjesta (čl. 120—166). Doduše, Poslovnik u dijelu X.C. sadrži posebne odredbe o donošenju državnog proračuna i završnog računa državnog proračuna (čl. 170—174), ali one svojom općenitošću ne otkrivaju nikakvo posebno pravo opozicije u smislu kontrole procedure i njezina sadržaja.

7.3. U nastojanju da dođu do relevantnih informacija, zastupnici imaju pravo inicijative u istraživanju predmeta interesa do kojega im je posebno stalo. Ovo pravo istraživanja može se odvijati u okvirima običnih komisija, ali ono podrazumijeva i pravo stvaranja posebnih istražnih komisija (ili komisija kontrole) koje imaju izravan pristup do informacija. Radi se o jednom fundamentalnom aspektu parlamentarne kontrole u kojemu sudjeluje i opozicija.

U Engleskoj su istrage povjerene specijalnim odborima (select committees). Tradicionalni "select committee" stvaraju se za određenu svrhu i za određeno vrijeme. Iako i u radu odbora vlada načelo većine, često se puta radi i temeljem sporazuma s opozicijom "behind the speaker's chair". Istražne komisije u Francuskoj po načinu su uspostavljanja većinske, osnivaju se na rok od 6 mjeseci; po pravu one su svojim sastavom većinske, ali su u praksi proporcionalnog sastava; konačni izvještaj se prihvaća većinom glasova, no parlament ima mogućnost da izvještaj ne objavi.

7.3.1. U *Ustavu Republike Hrvatske* stoji da "*domovi Sabora Republike Hrvatske mogu osnivati istražna povjerenstva za svako pitanje od javnog interesa./ Istražna povjerenstva imaju sastav, djelokrug i ovlasti u skladu sa zakonom*" (čl. 92).²⁹

7.4. Posebno je pravo opozicije pristup medijima za vrijeme izborne kampanje. Riječ je o pravu na antenu, pravu na repliku te pristupu po pozivu. Posebno je značajno pravo na repliku po kojemu opozicija može intervenirati na radiju i televiziji nakon svakog vladinog priopćenja političke prirode. Ovo je pravo priznato u Engleskoj, SR Njemačkoj i Francuskoj.

7.4.1. U Republici Hrvatskoj pravo stranaka i zastupnika na pristup medijima posebno regulira izorno zakonodavstvo.³⁰

²⁸Usp. šire kod. Giulj, S., *op.cit.*, str. 245—273.

²⁹O istražnim povjerenstvima v. Smerdel, B., *Parlamentarna istraživanja*, Informator 4271/95., gdje stoji: "Obično je oporba nositelj inicijativa usmjerenih na ustrojavanje istražnih povjerenstava..."

³⁰Usp. Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 22/92., 1/93., 11/94.

C.) ZAKLJUČAK

U analizi položaja i uloge koju ima opozicija u institucionalnim mehanizmima, iskustvo nam poručuje da valja voditi računa o tri refleksije: prva se tiče različitih formula integracije opozicije u politički sustav; druga se odnosi na nužnu adaptaciju sustava u kojemu opozicija djeluje i, treće, za dobro funkcioniranje demokracije nužna je parlamentarna opozicija. Prvo se, dakle, u najopćenitijem smislu tiče režima konfrontacije i dvopartijnosti, odnosno koncilijacije i multipartijnosti, drugo međusobne uvjetovanosti alternacije, konfrontacije i koncilijacije (alternacija će ublažavati konfrontaciju, dok će koncilijacija ublažavati odsustvo alternativnosti), a treće kriterij valjanog funkcioniranja demokracije vidi u nazočnosti istinske opozicije u ograđenom prostoru parlamenta, koji omogućuje njezino djelovanje u korist sustava. U protivnom, razvoj ekstraparlamentarne opozicije, ako on traje na duže vrijeme, prijeti pojavom disfunkcionalnosti cjeline sustava.³¹

Parlament kao prostor podrške opoziciji ima dvostruku funkciju: institucionalizaciju konflikata inherentnih cijelom društvu te institucionalizaciju kontestacije transformiranjem tog otpora u parlamentarnu opoziciju jer upravo ona osigurava dinamizam i dugotrajnost demokratskih sustava. Ustavno pravo, odnosno parlamentarno pravo u svemu ovome ima ključnu zadaću. No, da bi to pravo kao izvor pravnog statusa opozicije doista ispunilo svoju svrhu, svijest o tome da trebaju postojati ograničenja vlasti bez obzira na broj i tip stranke, kao najključnije pitanje političke sociologije³² trebala bi imati solidan blok ili mnogo više pristaša. Pogotovo tamo gdje se pojam opozicije još uvijek pojavljuje u odblesku njegove lenjinističko-staljinističke deformacije.

Konstitucionalizacijom višestranačja, štoviše, proglašavanjem "demokratskog višestranačkog sustava" najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske (čl. 3. Ustava RH iz 1990.), ustavotvorac je pod svoje okrilje primio i opoziciju. Prema Corneilleu i "opozicija je ušla u suverenitet". Formalno je tome tako. No, s time nije stvar završena. Ustavni inženjering suvremene ustavnodemokratske države (liberalno tipa) o kojemu govori G. Sartori, upućuje na to da postoje njezina dva bitna sustavna elementa: s jedne strane, forma kao univerzalno eksportabilni element (ustavne strukture i procedure) i, s druge strane, sadržaj kao kontingentni, od kulture zavisni element (to je ono "što narod hoće i

³¹Usp. Giulj, S., *op.cit.*, str. 315—324.

³²"What are the limits on the exercise of power, regardless of the number and type of party — this is the most crucial question in political sociology", zaključna je rečenica Ralfa Dahrendorfa na savjetovanju o jednopartijskim državama, održanog 20.5.1966. na London School of Economics, kojega je plod tematski broj časopisa *Government and opposition*, o opoziciji u jednopartijskim državama.

Arsen Bačić

*ON THE CONCEPT, MEANING, AND ELEMENTS OF
THE LEGAL REGULATION OF OPPOSITION*

Summary

The idea of the existence of the legal foundations of the opposition implies granting certain rights to opposition which finds in the parliament a privileged means of its expression and recognition. The diversified "statute of the opposition" is the basic feature of contemporary constitutional democracies, both traditional and "nouveau". The text points to the terminological and other differences between the opposition as an institution and other forms in which parliamentary opposition finds its affirmation, as well as to the means apportioned to the opposition, both in the rule of law states and in the new democracies, including Croatia.