

Izlaganje na znanstvenom skupu
UDK 321.01

Kontrola vlasti pomoću vlasti

EUGEN PUSIĆ*

Sažetak

Autor pokazuje da je ideja podjele vlasti bila poznata već antičkim autorima poput Tukidida, Platona, Aristotela, Polibija i Cicerona, koji su razmatrali problem ravnoteže snaga ili ravnoteže različitih oblika vladanja. U moderno doba, liberalni mislioci poput Montesquieua, Lockea, Madisona i Hamiltona postulirali su načelo napetosti suprotstavljenih državnih funkcija kao temelj liberalno-demokratskog ustavnog poretka. Načelo podjele odnosno odvajanja vlasti zadržalo je svoje značenje i u demokracijama 20. stoljeća, unatoč relativiziranju uloge nacionalne države međuovisnostima globalnog društva, kao i usponu drugih načela i mehanizama kontrole državne vlasti (političkih stranaka, ljudskih prava, autonomije javnih medija i različitih sektora društva). Autor smatra da načelo podjele vlasti funkcionira danas nadalje kao oblik diobe rada među različitim državnim institucijama, koja proizvodi različite načine mišljenja i vrijednosne preferencije aktera koji u njima djeluju.

Jedno od polazišta liberalizma u organizaciji države je načelo diobe vlasti. Bilo bi možda zanimljivo usporediti podrijetlo te ideje s njezinom upotrebljivošću danas.

I

Tukidid u svojoj "Povijesti peloponeskog rata" ima jednu crticu o pregovorima Atenjana s Meljanima, stanovnicima jednog malog i znatno slabijeg grada od Atene. Meljani brane svoje stajalište argumentom pravednosti, a pregovarači Atene im uzvraćaju da je pravednost argument samo onda kad postoji ravnoteža snaga. Ako ravnoteže nema, tko je jači taj kvači.

Ideja ravnoteže je centralna u razmišljanjima onoga doba o najboljem uredenju države. Platon, Aristotel, pa Polibije, Ciceron, svi vide taj optimum u mješovitoj vladavini gdje su različite metode vladanja - monarhija, aristokratska oligarhija, pučka demokracija - kombinirane u međusobnoj ravnoteži.

U praksi su napetosti između političkih snaga u tim društvima dovele do međusobnog oružanog obračunavanja kao trajnog stanja, bilo u ratovima

* Eugen Pusić, profesor emeritus, redoviti član HAZU.

gradova-država Grčke koji su se ugasili tek u aleksandrovskim, pa u rimskim osvajanjima, bilo u građanskim ratovima u rimskoj republici koji su Rimljane uvjerili da je principat, pa i dominat u krajnjoj liniji ipak jeftinije rješenje.

Dvije tisuće godina kasnije objavio je Emile Durkheim 1892. u Bordeauxu raspravu "Quid Secundatus scientiae politicae constituendae contulerit". Secundatus je Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu, a njegov je doprinos utemeljenju političke znanosti, po Durkheimovu mišljenju, upravo taj da je otkrio napetost (tensio) kao univerzalno načelo u društvenim odnosima i primijenio ga na napetost nastalu iz suprotstavljanja raznih državnih funkcija kao konstrukcijski princip političkog sustava. Ravnoteža, naime, u Durkheimovu shvaćanju, nije mirno, statičko stanje, već dinamički proces kojem napetost između suprotnosti daje unutarnji tonus i pogonsku snagu.

Locke, Montesquieu, pa Madison i Hamilton, svi vide u napetosti koja proizlazi iz mogućnosti međusobnog suprotstavljanja nosilaca glavnih funkcija države - zakonodavstva, izvršavanja zakona, upravljanja odnosno vođenja državne politike, održavanja međudržavnih odnosa, sudovanja, pa i personalnih poslova, kontrole (Sunjatsenov ustav Republike Kine iz 1911.) - konačno pronađenu metodu zaštite slobode pojedinca u političkom sustavu. Oni ovo suprotstavljanje krste "odvajanje vlasti" (separation des pouvoirs, separation of powers) i od njih dalje princip diobe vlasti usvajaju svi ustavi svijeta koji bi željeli osigurati demokraciju u politici.

Francuska povijest 18. i 19. stoljeća - Robespierre, Napoleon, monarhija, srpanjska revolucija, monarhija, četrdesetosmaška revolucija, državni udar, monarhija, Pariška komuna - izaziva određene sumnje u praktičku djelotvornost Montesquieuove konstrukcije. Da ne govorimo o 20. stoljeću kad niz totalitarnih i sličnih ideologija negira ideju diobe vlasti i teoretski, a još dulji niz nasilnih udara ruši političke režime izgrađene na temelju diobe vlasti i na njihovo mjesto stavlja jednovlašća.

II

U 20. stoljeću dolazi uzastopno do dva vala promjena. Prvi val, nastanak industrijskih i urbanih društava, odražava se na političke sustave država i na blagotvorni i na zloćudni način. S jedne strane, u državnom aparatu šire se djelatnosti koje nisu ovisne o tradicionalnom državnom monopolu organizirane fizičke sile, tzv. javne službe, sve do solidarističkog preuzimanja odgovornosti države za minimum socijalne dobrobiti građana. S druge, velike koncentracije stanovništva u gradovima omogućuju mobilizaciju masa u političke svrhe i navode na ideju o upotrebi države za ostvarivanje ideološki zamišljenih političkih ciljeva. Drugi val, nastajanje funkcionalno diferenciranog globalnog društva, odražava se u relativizaciji države i njezinom potiskivanju iz dominantne pozicije u društvu. Režimi s totalnom dominacijom države trpe neuspjeh, jačaju težnje prema pluralizmu, državu u općekorisnim poslovima zamjenjuje javni sektor u kojem, pored države, sudjeluju i razne nedržavne organizacije.

U odnosu na načelo diobe vlasti ove promjene dovode do dvojakih posljedica:

U razgranatom sustavu javnog sektora u razvijenim zemljama dioba vlasti više nema ono mjesto i ono značenje koje je imala u političkom razmišljanju

prošlih stoljeća. Problem vlasti i njezinog ograničavanja nije postao manje aktualan, ali se razvio znatno bogatiji instrumentarij za njegovo rješavanje. Političke stranke i njihova regulirana međusobna utakmica, diferencirani pravni sustav koji djeluje na državu i unutar države na mnogo razina, ljudska prava kao ne samo pravni već i moralni zahtjev koji prodire u svijest sve većeg broja ljudi, duboka penetracija medija izvan državne kontrole u svakodnevnicu pa i u funkciji kritike državnog aparata i vlasti. Prije svega kakvoća djelatnosti u funkcionalnim sektorima, od znanosti do športa i od crkve do gospodarstva, a s njome i kvalitet života u društvu uopće, ovisi upravo o njihovoj razmjernoj funkcionalnoj autonomiji. Država može pokušati ostvariti kontrolu nad tim sektorima: to dovodi, na dulji rok, do njihove stagnacije i uvenuća i tako onemogućuje postizavanje baš onih ciljeva društvenog napretka za koje država tvrdi da su njezini.

To, ipak, ne znači da je dioba vlasti postala nepotrebna. Baš obrnuto, bliže je istini tvrdnja da je suprotstavljanje nosilaca državnih funkcija kao normalni vid njihova djelovanja postalo sastavni dio očekivanja građana u odnosu na politički sustav. Pojedine institucije unutar tog sustava toliko su se specijalizirale po zadaćama, po strukturi, po metodama rada, po osoblju u njima, da je teško zamisliti kako bi jedna mogla preuzeti ulogu druge: dioba vlasti učvrstila se kao dioba rada.

Predstavnička tijela funkcioniraju kao arene u kojima se konfrontiraju interesi, i to često vrlo antagonistički interesi koji nose jak osjećajni naboj, gdje se raspravlja da se ne bi pucalo. To su mjesta gdje se bira između u posljednjoj liniji neusporedivih ciljeva; treba li u danom trenutku prvenstveno financirati kazalište ili bolnicu; treba li dati prednost poslovičnim topovima ili maslacu? Skupštine djeluju kao alarmni uređaji, kad se pojavi opasnost narušavanja demokratskog poretka političkog sustava, kad ambiciozni Nixon i krenu u akciju da bi, djelujući naoko unutar pravila igre, ta pravila izokrenuli. One su filter za velik broj prijedloga o tome što bi država trebala učiniti, a što propustiti. One su ovlaštene dati odgovor na pitanje, što je u danom trenutku politički moguće, uz cijenu da će pri tome i mnogi opravdani, za društvo potencijalno korisni, inovativni prijedlozi biti odbijeni iz posve pragmatičkih razloga dnevne politike. Članovi predstavničkih tijela, narodni zastupnici, postali su vremenom profesionalci, kako u većinskoj stranci tako u opoziciji, svi oni pripadaju krugu koji Georges Burdeau zove "la classe politique". Upoznavanje s materijalima, rad u skupštinskim odborima i komisijama, rad u stranci, kontakti s biračima, pisanje internih referata ili članaka u javnim glasilima, nastup na medijima, pored redovnih skupštinskih zasjedanja, sve to traži rad s punim radnim vremenom. Rad je plaćen skupštinskim dnevnicama i drugim oblicima te djelomičnim snošenjem troškova izbornih kampanja iz javnih sredstava. Prvenstveni je interes takvog profesionalnog zastupnika da bude ponovo izabran, pa će taj cilj u mnogome opredijeliti njegovu motivaciju u svakodnevnom djelovanju u skupštini. Način mišljenja je formiran nužnošću kompromisa u razmjerno brojnom i heterogenom tijelu. Zastupnici su skloni na probleme gledati kao na stvar raspravljanja i pogađanja, inzistiranja i popuštanja, taktiziranja i koalicija.

Izvršna vlast s razgranatim upravnim sustavom je organizacija posve druge vrste. Ona raspolaže državnim monopolom organizirane fizičke sile i sklona je stoga, i u najdemokratskijem uređenju polaziti, ma i prešutno, sa stajališta "država, to sam ja!". Organizirana je kao hijerarhijska piramida nadređenosti

i podređenosti, pa je stoga manje sklona kompromisu, a više afirmaciji vlastitog gledišta kao dominantnog. Ona je inicijator i nosilac državne politike kao cjelovite predodžbe o svakodobnom prioritetu problema pred društvom i o načinu njihova rješavanja. Mišljenje vodećeg kruga u izvršnoj vlasti odgovara obrascu racionalnog izbora između alternativa uz najveću moguću informiranost o problemskoj situaciji, o raspoloživim opcijama, o cijeni i o vjerojatnim posljedicama svake od alternativa. Mišljenje srednjih i nižih slojeva u upravi, naprotiv, oblikovano je više pojedinom organizacijskom ulogom i normativnim zahtjevima koje ona postavlja, kao i neizbježnom organizacijskom rutinom, propisanim ili uobičajenim postupcima.

Sudstvo se sastoji od tijela kojima je cilj oživotvorenje vladajućeg normativnog, u prvom redu pravnog sustava u društvu, sustava koji je kičma svake institucije, pa i države. Stoga je za razvijeno sudstvo država uvijek pravna država, pa je za nj prirodna kritička orijentacija i prema državnoj vlasti; za sudstvo je norma po prirodi stvari ispred i iznad vlasti. Baš zbog toga sudstvo, prije ili kasnije, postaje svjesno napetosti između norme i stvarnosti pa stoga kritičko i prema samoj normi; u svom najboljem obliku sudstvo je inovativna snaga u državnom sustavu, kojem zbog same njegove mase prijeti vlastita inercija. Obzirom na takve ugrađene sklonosti, sudstvo tendira prema autonomiji i bez obzira na doktrinu diobe vlasti. Način razmišljanja u sudstvu približava se trećem obrascu, za razliku od političkog pogađanja i upravnog racionalnog izbora, obrascu mišljenja po kriteriju prikladnosti: što je u skladu s normativnim sustavom, kako u njegovom izričitoj pravnom dijelu, tako i možda još više u njegovim dubinskim moralnim aspektima? Osoblje sudstva obrazovano je i odgojeno za poštovanje norme, pa je stoga za pravnu državu autonomija sudstva ne samo najbolja nego i najjeftinija politika. Ako sud ostavimo na miru i dopustimo da radi na svoj način, on će najvjerojatnije raditi po zakonu, i to prije svakog moralnog uvjerenja i profesionalne discipline, naprosto zbog toga jer je to najjednostavnije.

Prema tome, u suvremenoj državi razvijenih zemalja tradicionalne tri "vlasti" diferencirale su se tijekom razvoja sve više kako po zadacima koje obavljaju, tako po vrijednostima koje zastupaju, pa i po samom načinu mišljenja njihovih pripadnika. Tako da je suprotstavljanje među njima prirodna posljedica ovih razlika, više nego izraz izričito postavljenog ustavnog načela diobe vlasti.

* * *

Ponavlja li ontogeneza institucije diobe vlasti u svakom pojedinom slučaju njezinu filogenezu u općem razvoju političkih sustava? To jest, pripada li suprotstavljanju nosilaca državnih funkcija u državama koje su s određenim razvojnim zaostajanjem danas krenule putem stvaranja ograničene vlasti i civilizirane države ona ista važnost koju su joj klasiци prosvjetiteljstva pridavali prije tristo godina? I ako nam se u situaciji takva razvojna raskoraka Montesquieuova temeljna misao da samo vlast može zaustaviti vlast čini prihvatljivom i primamljivom, ne treba zaboraviti da montesquieuovske institucije nisu zaustavile samovlast u Francuskoj gotovo kroz sto godina otkako su uvedene. A kad gledamo očiglednu dominantnost izvršne vlasti na čelu s

Predsjednikom Republike u Hrvatskoj, ne treba zaboraviti ni utjecaj premoćnog položaja jedne stranke, ni djelovanje izvanrednih okolnosti kao što je rat na primjenjivost diobe vlasti. Ukratko, čini mi se da je dioba vlasti kao ustavno načelo jedan od nužnih polaznih uvjeta izgradnje izdrživog političkog poretka, ali da nije ujedno i dovoljni uvjet. Nužan, jer predstavlja izričito prihvaćanje od strane vlastodržaca načela da njihova vlast treba biti ograničena. Nedovoljan, jer sama ustavna norma, kraj nedostatka političke kulture i kraj prevladavanja izvanrednih okolnosti, neće dovesti do stvarnog ograničavanja vlasti. Diobu vlasti treba, stoga, uvesti, treba se politički boriti za njezino ostvarivanje i poštovanje, ali ne treba previše od nje očekivati, a posebno ne da će samim svojim strukturnim otvaranjem mogućnosti riješiti čitav problem *quis custodiat custodes*, tko da nas čuva od čuvara.

Eugen Pusić

CONTROLLING POWER BY POWER?

Summary

The author claims that the concept of the separation of power was known to the writers of antiquity such as Tukidides, Plato, Aristotle, Polibus and Cicero, who dealt with the question of the balance of power or the balance of different forms of government. In modern age, liberal thinkers such as Montesquieu, Locke, Madison, and Hamilton postulated the principle of the tension between the opposing functions of the state as the foundation of liberal and democratic constitutional system. The principle of separation or division of power has maintained its significance in the twentieth-century democracies, despite the relativization of the role of the national state through the interdependence of the global society as well as the development of other principles and mechanisms of curtailing the power of the state (political parties, human rights, the autonomy of mass media and of various social sectors). The author asserts that the principle of the separation of power is functioning today primarily as a form of labour division among various government institutions; this division gives rise to a miscellany of the participants' opinions and preferences.