

Izvorni znanstveni rad  
UDK 328.001 (4) 321.72 .001 (4:497.5)

## Nekoliko poredbenih počela za raspravu o hrvatskom parlamentu\*

BRANKO SMERDEL\*\*

### Sažetak

Rasprava o karakteru i stvarnoj ulozi hrvatskog Sabora teško može razlučiti političke od znanstvenih stavova, što je u skladu i s iskustvom ustavnih raspravi u razvijenim demokracijama. Autor ipak smatra da se znanstvena razina rasprave može postići ako je utemeljimo na poredbenoj metodi te formuliра tri poredbena polazišta za takvu raspravu. Prvo, treba razmotriti povijesnu ulogu Sabora kao simbola hrvatske državnosti. Autor smatra da je u drugoj polovici 19. stoljeća za očuvanje i širenje hrvatske vlasti bila važnija izvršna banska vlast nego Sabor. Drugo, treba kritički ocijeniti hipoteznu socijalističke teorije o skupštinskoj vladavini, koja i danas utječe na političke i teorijske rasprave u postsocijalističkim zemljama. Treće, treba upozoriti na nalaze zapadne teorije parlamentarizma, koji pokazuju da je središte vlasti u rukama egzekutive, a da parlament ostvaruje tek kontrolnu funkciju. Autor preporučuje da se i rasprava o hrvatskom Saboru usredotoči na ustavne i poslovničke mogućnosti jačanja njegove nadzorne uloge, primjerice putem institucija istražnih povjerenstava, interpelacije i pučkog pravobranitelja.

### 1. Politička ili znanstvena rasprava?

Brojni čimbenici bitno otežavaju objektivnu znanstvenu prosudbu u zaoštrenoј političkoј raspravi o tome je li hrvatski Sabor, u tri i pol godine od svog konstituiranja kao slobodno izabranog višestranačkog parlamenta zaista potisnut u protuustavni položaj stranačkog stroja koji daje legitimitet odlukama izvršne vlasti; ili je pak na putu zbiljski ostvariti ulogu koju mu određuje Ustav u demokratskom sustavu diobe vlasti; ili čak krši Ustav nastojeći zauzeti i područja kao što je vođenje vanjske politike, gdje mu ustavno ne pripada nikakva odlučujuća uloga. Recimo odmah, taj tip političke argumentacije smatram prirodnim, jer ga nalazimo u svim parlamentarnim režimima. Njezina kvaliteta

\* Ovaj je tekst napisan na temelju izlaganja koje je autor održao 24. veljače 1994. na tribini Hrvatskog udruženja za društvene i humanističke znanosti.

\*\* Branko Smerdel, redovni profesor Fakulteta pravnih znanosti u Zagrebu na Katedri za ustavno pravo

pak više odgovara ranim fazama razvitka parlamentarizma, što opet smatram prirodnim, jer je upravo to faza kroz koju prolazi hrvatski parlamentarizam.

Već sama činjenica što se radi o novom višestranačkom parlamentu nastalom nakon dugog razdoblja diktatura, čije pluralističke korijene i tradicije valja tražiti u prošlom stoljeću, značajno otežava položaj Sabora. Rat i okupacija dijela zemlje, te briga o stotinama tisuća prognanih i izbjeglih kao imperativ državne politike, strahovito umnožava probleme svake demokratske legislative. K tome, razdoblje kraće od četiri godine njegova djelovanja zaista je prekratko za dugoročnije prosudbe o mogućim tokovima razvitka parlamentarnog života u nas na temelju usporedbi s parlamentima razvijenih demokracija. Pa i u tom kratkom razdoblju valja zabilježiti bitne razlike između dva saziva Sabora: prvi, od 30. svibnja 1990. do kolovoza 1992. bio je u svojem djelovanju bitno ograničen trodomnom strukturom, s domovima čija izborna osnova izvire iz starog sustava, i čiji je djelokrug u potpunom neskladu s tek inauguriranim novim Ustavom; drugi pak, od rujna 1992. do kraja 1993, konstituiran je u skladu s Ustavom tek u veljači 1993, tako da je tijekom godine dana mogao tek započeti proces svog etabliranja unutar sustava političkog odlučivanja. Uz to oba su saziva najveći dio svojeg mandata odradila u faktično izvanrednim okolnostima, gdje državni poglavar i formalno koristi svoje ovlasti za slučaj nužde, a veći dio zakonodavnih ovlasti prenesen je na Vladu.

Pri znanstvenoj ocjeni djelovanja Sabora u usporedbi s uzorima, zakonodavnim tijelima zrelih demokracija, neizostavno valja imati na umu te bitne razlike: britanski je parlament stotinama godina gradio sustav pravila koja određuju njegov položaj prema monarhu i egzekutivi; tradicije europskih parlamenata razvijaju se, u nekim zemljama uz prekide, od prve polovice 19. stoljeća; dok američki Kongres, bez dvojbe najjača legislativa suvremenog svijeta, više od dvije stotine godina vodi institucionalnu borbu sa predsjednikom. Ipak, čini mi se da poredbeni pristup daje elemente za početak znanstvene rasprave o parlamentu. S obzirom da te elemente smatramo nužnim za početak rasprave, ovdje posebice odgovara upotrijebiti lijepu hrvatsku riječ počelo.

Za raspravu kakvu bi valjalo započeti, nužno bi bilo odvojiti političke argumente od znanstvenih prosudbi, što je, recimo odmah, gotovo nemoguće. U političkim sukobima Ustav se tumači na razne načine, ovisno o interesima sukobljenih strana. Kroz takvu borbu, uz sudjelovanje, kao i u svakoj utakmici, više ili manje objektivnih i pravednih sudaca, sudbene vlasti ili ustavnih sudova koji presuđuju sporove između vrhovnih državnih tijela, uspostavljene su zbiljske ustavne institucije razvijenih demokracija, putem niza precedenata kojima su odlučivani slučajevi kada dvije vlasti različito tumače ustav. Smisao diobe vlasti i jest upravo u tome da se, kao što je, obrazlažući koncepciju američkog Ustava pisao James Madison, "ambicija suprotstavi ambiciji", i tako omogućiti da dužnosnici, slijedeći svoje vlastite interese, održavaju i razvijaju institucionalni okvir kao sustav pravila po kojima se odvija politički proces.

Zbog čega tvrdim da je pri prosudbi ustavnih procesa političku argumentaciju gotovo nemoguće odvojiti od znanstvene? Zbog toga što u političkom procesu pravnici, kada stručno tumače ustav, igraju onu ulogu za koju su školovani, i koja predstavlja njihovu zadaću u svim vrstama sporova, pa tako i u ustavnim sporovima, pronalaze, unutar ustavnog okvira, tumačenja koja podupiru zahtjeve njihovih stranaka ili poslodavaca. "Pravnici se, žalio se Tocqueville, teško mogu oduprijeti jednom od dva običaja: naviknuti su, ili da brane ono u što ne vjeruju,

ili da sami sebe lako uvjere u ono što žele braniti<sup>1</sup>. Ali čak ni Tocqueville, nije shvaćao da je to upravo uloga pravničkog poziva: u konkretnim sporovima ustavni pravnik, jednako kao i odvjetnik pred sudom, zalaže se maksimalno za interes svoje stranke. Zbiljski ustav - najvidljivije je to u američkom primjeru, gdje se zaista sva politička pitanja nastoje pretvoriti u pitanja primjene prava - nastaje kroz sukobe takvih stajališta. Pri tome je od bitnog značaja veća ili manja objektivnost sudaca, javnost, sloboda medija, i općenito pravna svijest određenog društva, koja ne dopušta pretjerano izokretanje ustava, poglavito od strane izvršne vlasti. Ako ti dodatni, izvanpravni čimbenici nedostaju, dioba i suprostavljanje ambicije ambiciji, može dobiti katastrofalne oblike, kada se politički sukobi umjesto u pravne sporove pretvaraju u oružane obračune. Tenkovski sukob parlamenta i predsjednika u Moskvi 1993. godine, po svojoj je prirodi iste vrste kao oružani sukob parlamenta i monarha u Engleskoj polovicom 17. stoljeća.

Znanstvene su pak rasprave, po mojem mišljenju, nešto drugo. One ne teže pobjedi u konkretnom političkom sporu, već znanstvenoj istini. Za znanstvenu ocjenu današnjeg položaja hrvatskog Sabora, u usporedbi s parlamentarnim razvijenih demokratskih zemalja, valjalo bi, po mojem mišljenju započeti veoma skromnom i ograničenom postavkom: hrvatski Sabor nije u četiri godine mogao, niti treba očekivati da će moći u budućnosti, imati bitno različit položaj od onog što ga imaju zakonodavna tijela u drugim državama, posebice u razvijenim demokracijama Zapada. Kada se to ne bi neprestano zanemarivalo u tekućim političkim raspravama, ovu zdravorazumsku tvrdnju ne bi imalo smisla uopće navoditi. Budući da se zanemaruje, smatram prikladnim upozoriti na, samo neka, temeljna poredbena počela za raspravu.

Ti se elementi mogu svrstati u tri temeljne skupine: prvo, shvaćanje o tradiciji Sabora kao povijesnog simbola hrvatske državnosti; drugo, rezidualni utjecaj formalno napuštene teorije o skupštinskoj vladavini; treće, proturječja same uzorite zapadne teorije parlamentarizma. Namjera mi je razmotriti ukoliko svaki od njih, kako bih se na kraju usudio dati skroman savjet onima kojima je stalo do jačanja hrvatskog parlamenta.

## 2. Tradicija hrvatskog Sabora u poredbenoj perspektivi

Na prvom mjestu, to je tradicija prema kojoj je Sabor tijekom povijesti bio simbolom i upravo utjelovljenjem održanja hrvatske državne samobitnosti u različitim oblicima državnih sveza, u kojima je Hrvatska vodila tešku i upornu borbu kako bi očuvala barem legalna jamstva svoje državnosti.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Usp. *The Recollections of Alexis de Tocqueville*, Meridian Books, London 1959., str. 194.

<sup>2</sup> To je vjerojatno pravi smisao toliko citirane odlučne izjave predsjednika prvog demokratski izabranog saziva Sabora dr. Žarka Domljana, kako je "nad hrvatskim Saborom samo Bog". Dana 30. svibnja 1990. godine, kada je izrečena, ona je značila "Bog a ne Beograd". Uspostavom države ona se, međutim, koristi kao argument protiv primjene diobe vlasti.

Ova povijesno vjerojatno točna tvrdnja, međutim, uopće ne nastoji dati odgovor na bitno politološko pitanje oko kojega se vode parbe između oporbe i vlasti, često i uz ne samo prešutno, sudjelovanje značajnog dijela parlamentaraca iz reda vladajuće stranke: tko je zbiljski donosio političke odluke u sustavu političke vlasti povijesno zavisne Hrvatske? Je li *simbol državnosti*, hrvatski Sabor, imao i *zbiljsku vlast* u ključnim razdobljima borbe za očuvanje hrvatske državnosti nasuprot dominaciji centara u Beču, Pešti i Beogradu? Ili je nositelj zbiljskog odlučivanja, u mjeri u kojoj je ono bilo moguće, bio ban kao izvršna vlast? Mislim da ne ulazim u povjesničarsku domenu ako kažem kako mi se vjerojatnijim čini ovo drugo.

U drugoj polovici 19. stoljeća, u vrijeme kada su se hrvatske stranke lomile između kooperacije s Khuen-Hédervárijevim režimom i odlučne oporbe tuđinskoj dominaciji, u “domovini parlamentarizma” Engleskoj, objavljene su tri značajne knjige koje se i danas citiraju pri razmatranju ove teme: Millova “Predstavnička vlada”; Bagehotov “Engleski ustav”; i Bryceove “Suvremene demokracije”.

Walter Bagehot je 1867. godine nastojao utvrditi “živu realnost vlasti”, nasuprot “papirnatim deskripcijama” koje su prevladavale. Za njega nema dvojbe o tome gdje je središte vlasti u engleskom sustavu: nasuprot dogmi o suverenitetu Parlamenta - to je Kabinet, gdje se zaista vode rasprave na temelju kojih se upravlja zemljom. No on je istovremeno ukazivao kako su “kočnice” bitne, jer “glas naroda može postati glasom vruga kada neobrazovanim masama manipuliraju politički demagozi i sive eminencije”. James Bryce je pak 1885. godine, slijedeći takav pravac analize, naslovio jedno poglavlje svog djela “Sumrak zakonodavnih tijela” i izložio razloge takvog opadanja njihove moći u slijedećoj glavi pod naslovom “Patologija predstavničkih tijela”. No dok ova dvojica, reklo bi se nostalgично prihvaćaju ove gorke činjenice, John Stuart Mill je još ranije, 1865. godine bio vrlo određen: predstavnička tijela ne mogu imati drugu ulogu osim imenovanja i nadzora nad nositeljima zbiljske, to jest izvršne vlasti.<sup>3</sup>

U Sjedinjenim Državama 1885. godine mladi profesor ustavnog prava Woodrow Wilson, objavljuje svoj doktorat pod naslovom “Kongresna vlada”, kojim upućuje smion izazov cjelokupnoj američkoj ustavnoj znanosti. Dioba vlasti, tvrdi Wilson, predstavlja iluziju, a predstavljanje “pergamentnih preprika” kao zbiljskih kočnica vlasti je “ustavno zaglupljivanje”, tvrdi Wilson. Vlast se, po samoj svojoj prirodi, teži koncentrirati u jednim rukama, dapače “što se više dijeli, to više vlast postaje neodgovornom”. Lijepe riječi zapisane u ustavima samo zamagljuje te zbiljske odnose u političkom procesu. Zadaća je znanstvenika, naglašava Wilson, pogledati iza tih formalnih zastora vlasti i utvrditi “gdje se u tom sustavu nalazi središte? U čije je ruke smještena samo - dovoljna vlast i kroz koja se tijela ta vlast javlja i djeluje?” Valja upozoriti kako Wilsonov odgovor na to pitanje nije nipošto bio tako jednoznačan kao što ga se u nas uobičajilo prikazivati. Tvrdi da je vlast koncentrirana u Kongresu, Wilson je nastojao pokazati kako je ustvari drži uska skupina kongresnih dužnosnika čija su baza savezne države. U predgovoru kasnijem, petnaestom izdanju svoje knjige 1900. godine, upozorio je kako njegove postavke “mogu ubrzo postati beznadno

<sup>3</sup> Mill, John Stuart, *Representative Government*, London 1865; Bagehot, Walter, *The English Constitution*, R.H.S. Crossman, London, 1964.; Bruce, James, *Contemporary Democracies*, London, 1885. Srpski prijevod, Beograd 1933, dio III, str. 3.

zastarjelima" uslijed pomicanja težišta vlasti prema egzekutivi, uzrokovanog ratom protiv Španjolske.<sup>4</sup>

Zbog čega smatram vrijednim podsjetiti na ove klasične prijepore? Na prvom mjestu zbog toga što pokazuju kako dominacija parlamenta u nekom ranijem, liberalnom dobu, predstavlja mit. Nasuprot "realistima" koje sam naveo, uvijek je živjela i suprotna linija razmišljanja koja je, čak i kada bi prihvatila empirijske dokaze, tvrdila i zahtijevala kako situaciju valja promijeniti, vraćajući parlamentima njihov izvorni, ali izgubljeni dignitet.

Kenneth. C. Wheare, danas i sam već klasik britanske ustavne i političke znanosti, ukazuje na slabosti takvih zahtjeva. Wheare piše: "Većina rasprava o opadanju moći zakonodavnih tijela utemeljena je na pretpostavci da je takvo opadanje bilo moguće. Održava se mit o zlatnom dobu legislative kada su cvjetali mudrost, govornišтво, gentlemanско ponašanje i duh javnosti, sve u isto vrijeme. Teško je utvrditi kada bi to bilo. Sam Bryce vjerovao je da u nekim zemljama nije bilo toga opadanja ... Primjeri koje je izabrao - Australija i Kanada - ne mogu nikoga zadovoljiti, i prije se moglo očekivati da nade bolje primjere u Centralnoj i Južnoj Americi."<sup>5</sup> Ima li temelja za zaključak kako je jedini primjer toga zlatnog doba bio hrvatski parlamentarizam pod tudinskom vlasti?

O granicama sloboda engleskog parlamenta u ranijim fazama njegova razvitka zgodno je kao primjer navesti svjedočenje Thomasa Smitha, iz prve formalne rasprave o postupku Donjeg doma, objavljene 1583: "Uvredljive ili neprikladne se riječi ne smiju koristiti, jer će tada cijeli dom povikati: Ovo je protiv reda! Kada su pak neki govorili bez dostojnog štovanja ili uvredljivo o princu ili Privatnom vijeću, vidio sam ne samo kako ih prekidaju nego i izbacuju iz Doma i odvođe u Tower. U takvom mnoštvu, i takvoj raznovrsnosti umova i mišljenja, zahtijeva se pri govoru najveća moguća skromnost i umjerenost."<sup>6</sup>

### 3. Rezidualni utjecaj teorije skupštinske vladavine

Politički sustav čine, pored institucionalnih struktura, i strukture svijesti.<sup>7</sup> Akteri političkog procesa djeluju u skladu sa svojim shvaćanjem ustavnog okvira u kojem djeluju, a ta su shvaćanja određena interesima, tradicijom, političkom kulturom i obrazovanjem sudionika. Na prvi pogled upravo je zapanjujući stupanj utjecaja tzv. teorije skupštinske vladavine u političkom životu u Hrvatskoj, kao

<sup>4</sup> Usp. Wilson, Woodrow, *Congressional Government: A Study in America Politics*, Meridian Books, New York 1956. str. 77, 30, 31.; "The Study of Administration", *Science Quarterly*, vol. 2, (June), 197-220. Cit. prema Ostrom, Vincent, *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb 1989. str. 162-180, prijevod B. Smerdel.

<sup>5</sup> Usp. Wheare, Kenneth C., *Legislatures*, Oxford University Press, 2. izd. Oxford 1967. str. 155-157. (Prvo izdanje 1963).

<sup>6</sup> Sir Thomas Smith, *De Republica Anglorum, The manner of government or policie of the realms of England*, Cit. Patnode, Darwin, *A History of Parliamentary Procedure*, 3rd ed., Parliamentary Publishing, Minneapolis, 1982., str. 30.

<sup>7</sup> Usp. Pusić, Eugen, "Razvedenost i povezanost", *Encyclopaedia moderna*, Zagreb, 1974.

i u drugim postkomunističkim zemljama, tako da je zaista opravdano argumentaciju u korist skupštine koja vlada, donosi i izvršava svoje zakone, nazvati "sindromom".

O teoriji skupštinske vladavine pisalo se u nas mnogo posljednjih desetljeća, dakako zbog toga što je to bila službena i praktički dugo vremena jedino dopuštena interpretacija funkcioniranja političkog sustava. Kada je bilo tko pokušao ozbiljnije pristupiti pitanju zbiljskog položaja skupština u "sistemu socijalističkog samoupravljanja", morao je ustvrditi kako ustavom zacrtana uloga skupština nije (uz obvezno "još", koje izražava vjeru kako će uskoro biti) ostvarena.

Navest ću primjerice dva tipična teksta na tu temu, objavljena u razmaku od dva desetljeća. Leon Geršković je 1967. godine objavio u Akademijinu časopisu *Rad JAZU* opsežnu studiju "Problemi i perspektive razvoja skupštinskog sistema Jugoslavije" - koja se može ocijeniti kao najtemeljitija, a zbog jakog političkog položaja autora i relativno nekonvencionalna među onim što se u Jugoslaviji u to vrijeme pisalo - zaključujući je sa žaljenjem naprijed navedenom konstatacijom kako skupštine još ne vladaju. Isti zaključak ponovljen je u ambicioznoj "Kritičkoj analizi funkcioniranja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja", na kojoj je, pod vodstvom Josipa Vrhovca, radilo više od 200 ljudi, objavljenoj 1985. godine. No čak i tada, kada je kriza sistema bila nedvojbeno, izražena je vjera kako će, ako još nije skupštinska vladavina biti ostvarena.<sup>8</sup> Jasno, odlučan je ovdje bio utjecaj Edvarda Kardelja kao glavnog ustavnog teoretičara, poduprtog instrumentima vlasti. Ali to nije tema ovog rada.

Službena dogma ponavljala se ritualno u svim pokušajima rasprave. Neki su pokušavali ukazati kako se radi o mitu, citirajući - ili prenoseći u hrestomatije tekstove zapadnih autora. Tako je postupio, primjerice, Veljko Mratović svrstavajući u svoju hrestomatiju 1971. godine tekst "Razmatranje o vrijednosti ustava u našem revolucionarnom dobu" Carla Loewentaina, koji piše: "Prastari demokratski sistem svemoći po narodu birane skupštine, slobodne od svih kontrola i ravnoteža, i zbog toga i od suglasnosti s odvajanjem funkcija, prikladan je za vladavinu jedne partije, potvrđujući historijsko iskustvo da je skupštinska vlada prikladna fasada iza koje se može prikriti diktatura - lična, grupna, partijska, ili vladajuće klike."<sup>9</sup> Slovenski profesor Franc Bučar otvoreno je pak 1971. napisao i objavio da je "mogućnost da cjelokupno upravljanje vrši neposredno predstavnički organ, jer i svi izvršni organi u organizaciji vrše samo volju predstavničkog organa a ne neku svoju" naprosto fikcija: "Svuda u svijetu, pa tako i kod nas, skupština je samo transmisija preko koje političke stranke provode svoju volju. Institucionalno, skupština je najviši organ samoupravljanja, a politički ona je transmisija partije."<sup>10</sup> Mratovićeve se strategija širenja spoznaja o funkciji mita o skupštinskoj vladavini pokazala razboritijom u danim uvjetima. Bučar je svoju konstataciju, koja predstavlja opće mjesto, i početak studija političkih institucija na svakom pristojnom zapadnom sveučilistu, platio žestokom osudom

<sup>8</sup> *Rad JAZU*, broj 347, Zagreb 1967.

<sup>9</sup> Usp. Mratović, Veljko, *Problemi suvremene države*, Naprijed, Zagreb 1971. str. 114.

<sup>10</sup> Usp. Bučar, Franc, "Da li nam je potrebna Vlada?", *Moderna organizacija*, Beograd, broj. 1/1971. str. 67, 69.

službene doktrine, a navodena je kao argument i pri njegovu udaljavanju sa Ljubljanskog sveučilišta sljedeće godine. Mratovičeva je pak knjiga dobro poslužila generacijama postdiplomaca i zainteresiranih studenata. Bilo je i drugih koji su djelovali na sličan način. Ali naravno, daleko je veći utjecaj imala opsežna literatura koja je tijekom sedamdestih klicala: "Sva vlast skupštinama!"

Osobno mi se činilo prirodnim očekivati kako će prestankom ideološkog pritiska, a neizbježno promjenom političkog režima, u ideološku ropotarnicu biti odbačen i ovaj njezin izrazito slabi segment, no to se nije dogodilo. Teorija skupštinske vladavine preživjela je, paradoksalno, propast sustava koji ju je održavao samo ideološkom i državnom prisilom, i u kojem je većini bilo jasno kako se radi samo o jednom od mitova na kojima počiva sustav. Svjesne manipulacije političara u borbi za utjecaj, pomiješane s intuitivnom simpatijom građana prema demokratskim oblicima vršenja vlasti, i nedostatkom znanja o zbiljskom funkcioniranju "uzornih" zapadnih političkih sustava, rodile su ubrzo novu, još uvijek maglovitu i nerazradenu doktrinu, koju bi mogli nazvati teorijom postkomunističke skupštinske vladavine. Spoznaja da tehnika vlasti i djelovanja političkih institucija ne ovisi o ideološkom samodefiniranju sustava, potisnuta je tvrdnjom da, ako komunističke skupštine nisu bile u stanju vladati, onda demokratske skupštine, kao što je Sabor, u svakom slučaju to mogu - ako im Ustav to dopusti.

#### 4. Položaj suvremenih parlamenata u zapadnim demokracijama

Treći čimbenik koji odlučno otežava prosudbu ustavne uloge hrvatskog Sabora jest konfuzija koja u tom pogledu vlada i u samim uzoritim sustavima Zapada. Nema dvojbe da klasični model demokracije stavlja izabrane predstavnike naroda u središte zakonodavnog i politički odlučujućeg procesa. Zbog toga ideološki koncept supremacije parlamenta i dalje živi, (bolje bi bilo kazati preživljava) i na Zapadu, posebno među pravnicima koji su u stalnim teskoćama kako pomiriti ustavne stipulacije sa spoznajama političke znanosti. Iako općenito napuštena u političkoj znanosti, poduprta interesima političara, i sklonošću javnosti koja se teško miri s koncentracijom i netransparentnošću vršenja vlasti, doktrina o supremaciji parlamenta i dalje se javlja u političkom životu.<sup>11</sup>

Vladajuće mišljenje sažeo sam prije osamnaest godina na sljedeći način: "Vlast se, bez obzira na primjenu određenog modela organizacije vlasti sjedinjuje u rukama egzekutive. Na taj se način ustavom zacrtane uloge nosilaca zakonodavne i izvršne funkcije ostvaruju na suštinski različit način: egzekutiva donosi odluke i formulira tekstove, koje zatim "provodi" kroz predstavničko tijelo. Ili kao što piše P. Gaudement: "Danas na Zapadu više ne postoji suprotnost između izvršne vlasti koja vlada, i zakonodavne vlasti koja donosi zakone. Suprotnost je mnogo više između vladajuće vlasti, koju možemo nazvati vlast akcije, i kontrolne vlasti, koja joj treba predstavljati protutežu. Vlast akcije odlučuje i zapovijeda svim državnim organima, te koordinira njihovu djelatnost. Kontrolna vlast nadležna

<sup>11</sup> Usp. Suleiman, Ezra N., *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, Holmes & Meier, New York and London, 1986.

je nadzirati i ograničavati te organe, te osigurava pravnu ispravnost i suglasnost s političkom voljom nacije akcija koje oni poduzimaju.”<sup>12</sup>

Suvremena politološka literatura na Zapadu tijekom šezdesetih i sedamdesetih godina, jedinstveno je slijedila ovaj pravac razmišljanja.<sup>13</sup> Ugledan engleski autor Phillip Norton predlaže da se tradicionalna pravnička formula “Queen in Parliament” i formalno zamijeni novom: “Prime Minister in Cabinet”, koja bi zbiljske i normalne odnose vlasti u političkom sistemu učinila transparentnima. Na temelju empirijskog istraživanja oblika i djelotvornosti parlamentarnog utjecaja i nadzora po pojedinim područjima državne djelatnosti, Norton pokazuje kako najmanje parlamentarne kontrole ima upravo na najvažnijim područjima formuliranja i izvršavanja državne politike, kao što su vanjski poslovi, obrana i službe sigurnosti.<sup>14</sup>

Jedinu iznimku možda čini položaj američkog Kongresa, bez dvojbe najutjecajnijeg zakonodavnog tijela u suvremenom svijetu. U Americi suočenoj s opasnostima hladnog rata jačao je poslije drugoga svjetskog rata utjecaj onih koji su tumačili kako je vodeća uloga predsjednika nužna. Senator William Fulbright iznio je sažeto takva shvaćanja 1961. godine: “Cijena je preživljavanja u svijetu agresivnog totalitarizma da moramo odustati od nekih demokratskih luksuza prošlosti povjerenjem veće vlasti predsjedniku.”<sup>15</sup>

Na ustavnom području odmah se javila teorija kako je predsjedničko vodstvo ne samo nužno već jedino u skladu s temeljnim principima Ustava i predstavničke vlade, jer predsjednik jedini ima izravni mandat cijelog naroda. U to su vrijeme tezu o progresivnom predsjedniku nasuprot konzervativnom Kongresu zastupali veoma ugledni pisci poput, na primjer, Richarda Neustadta, Clintona Rossitera i Samuela Huntingtona.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Smerdel, Branko, *Politička odgovornost ministara u parlamentarnom i skupštinskom sistemu*, magistarski rad, Zagreb 1976. str. 2.; “Ustavne institucije za ostvarivanje političke odgovornosti ministara pred parlamentom i njihov suvremeni politički značaj”, *Zbornik PFZ*, br. 2-3/1977 str. 67-83; “Politička odgovornost izvršnih organa u jugoslavenskom sistemu skupštinske vlade”, *Pitanja*, br.11-12/1977., str. 46-63. Gaudement, Paul, *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*, Paris, 1966., str. 19.

<sup>13</sup> Usp. primjerice Vile, M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1967., str. 212 - 238; Chardenagor, A., *Un parlement, pour quoi faire?*, Paris, 1967; Bracher, K.D., “Problems of Parliamentary Democracy in Europe”, u Hirsh, H.—Hancock, M.D. (eds.), *Comparative Legislative Systems*, New York, 1971., str. 343-360; Walkland, S.A., “Whither the Commons?” u: Walkland, S.A.—Ryle, Michael (eds.), *The Study of the Parliament Group: The Commons in the Seventies*, Glasgow, 1977; Norton, Phillip, *Commons in Perspective*, Oxford, 1981.

<sup>14</sup> Norton, Phillip, *The Commons in Perspective*, Martin Robertson, Oxford, 1981, str.3.

<sup>15</sup> Cit. Sorensen, Theodore, *Watchman in the Night*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1975, str. 71.

<sup>16</sup> Neustadt, Richard, *Presidential Power*, John Wiley and Sons, New York, 1964; Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, Harcourt B. J., New York, 1968; Huntington, Samuel P., “Congressional Responses to the Twentieth Century”, u: Truman, David B. (ed.), *The Congress and America's Future*, Prentice - Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1st ed. 1965, 2nd 1973.



Istodobno, međutim, trajao je i jačao otpor koncentraciji vlasti u osobi predsjednika. Neki su više puta mijenjali svoja stajališta o predsjedničkom sustavu, bilo iz oportunitizma, ili zbog izmijenjene situacije. Sâm senator Fulbright kasnije se pokazao velikim protivnikom razvoja koji je "otišao predaleko u pravcu predsjedničke diktature".

Thomas Sorensen smatra kako iza "znanstvenih" argumenata za jačanje ili ograničavanje predsjednika odnosno Kongresa najčešće stoje čisti politički interesi: "Zastupnici ideje strukturalnih promjena u našem sistemu pokazuju uznemirujuću tendenciju da slijede rezultate izbora. Kada su njihova vlastita politička uvjerenja na liniji stanara Bijele kuće, njihove učene analize preporučaju permanentne promjene da se ojača vlast predsjednika. Kada se suprostavljaju tom stanaru, njihove analize rezultiraju preporukama za jačanje kongresne kontrole."<sup>17</sup>

Arthur Schlesinger, jedan od suradnika predsjednika Kennedyja, pisao je 1965. godine kako se Kongres toliko počeo miješati u poslove izvršne vlasti da ozbiljno umanjuje vlast predsjednika<sup>18</sup>, da bi osam godina kasnije u knjizi *Imperijalno predsjedništvo* ukazivao kako je ravnoteža u sistemu *check and balances* ozbiljno poremećena u korist predsjednika, i zalagao se za to da se Kongresu vrate ovlaštenja koja su mu preoteta.<sup>19</sup>

Th. Sorensen jedan je od rijetkih koji je, tijekom kampanje nakon Nixonova pada, upozoravao kako uloga predsjedništva ne smije suviše oslabiti: "Najveća poteškoća s kočenjem izvršne vlasti jest u tome, što ovlaštenje kojim se može nanijeti velika šteta, u isto vrijeme predstavlja ovlast kojom se može učiniti mnogo dobra, činjenica što je ne uvažavaju oni koji bi olako mijenjali i ograničavali instituciju koja je dugo vremena tako dobro služila."<sup>20</sup> Ocjenjujući rezultate "preporoda Kongresa" Sorensen, u kasnijoj knjizi konstatira: "Rezultat su samo kočnice, bez ravnoteža." Na području vanjske politike, konstatira Sorensen, Kongres je svojim blokiranjem ili mijenjanjem predsjedničkih inicijativa nanio veliku štetu: "Tijekom posljednjih šesnaest godina, naši predsjednici, državni sekretari i drugi funkcionari izvršne vlasti uporno bi pregovarali o aranžmanima s drugim zemljama za koje su vjerovali da ih zahtijeva nacionalni interes, samo zato da bi vidjeli Kongres kako ih razvodnjava ili briše. Kao što je napisao bivši predsjednički pravni savjetnik Lloyd Cutler "mi smo jedina veća država čiji poglavar ne može preuzimati obveze u ime vlade na čijem je čelu".<sup>21</sup> U svojoj analizi dvjestogodišnjeg funkcioniranja ustavnog sustava, ugledni Ustavni odbor, nevladino tijelo pod predsjedanjem Lloyda Cutlera, predložio je temeljitu

<sup>17</sup> Usp. Sorensen, Theodore, *A Different Kind of Presidency, A Proposal for Breaking the Political Deadlock*, Harper & Row, New York, 1984. str. 53-54.

<sup>18</sup> Schlesinger, Arthur F., *A Thousand Days*, Houghton Mifflin Co, Boston, 1965., str. 707-708.

<sup>19</sup> Schlesinger, Arthur F., *Imperial Presidency*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1973., str. 317.

<sup>20</sup> *Watchman in the Night*, op.cit. str. 75.

<sup>21</sup> Sorensen, Theodore C., *A Different Kind of Presidency*, Op. cit. str. 23.

ustavnu reformu, kojom bi se u Sjedinjenim Državama uveo parlamentarni sustav. Na to je spomenuti profesor Schlesinger odgovorio člankom pod naslovom "Pustite Ustav na miru".<sup>22</sup>

Značajnu težinu, po mojem mišljenju, imaju argumenti onih koji zaključuju kako je dvojbena rezultat jačanja Kongresa ocijeniti u potpunosti demokratskim: zbiljski je postignuto ono što se jedino i moglo: nasuprot predsjedničkoj administraciji uspostavljena je suprostavljena kongresna administracija. Položaj izabranih narodnih zastupnika ojačan je samo u mjeri u kojoj uzajamno sukobljavanje otežava dominaciju bilo koje od tih dviju administracija. "Današnji Kongres niti je tako nemoćan kao što tvrde mnogi njegovi kritičari, niti tako snažan kao što bi htjela njegove pristaše. On se nalazi u "sivoj zoni" američke politike - previše moćan da bi ga se moglo ignorirati, previše nespretn da bi bio u cijelosti djelotvoran."<sup>23</sup>

Napuštanje ekscesivnih očekivanja koja polaze od koncepta tzv. *zero-summe game* pri tumačenju političke borbe egzekutive i legislative, u novije vrijeme je dovelo do mnogo sofisticiranijeg pristupa u istraživanjima političkog odlučivanja zakonodavnih tijela, koja nastoje utvrditi zbiljski utjecaj koji ona vrše u političkom procesu. Polazeći od toga da zakonodavci zaista krajnje rijetko zbiljski donose ključne političke odluke i najčešće slijede druge političke institucije, ovi znanstvenici pokušavaju utvrditi "suptilnije oblike utjecaja zakonodavnih tijela na formuliranje politike": "Putem javnih rasprava, privatnih međudjelovanja s članovima egzekutive, veza koje uspostavljaju u ime svojih birača, te kroz nadzorne aktivnosti, čini se da legislative kao kolektivna tijela, kao i pojedini njihovi članovi, imaju veći utjecaj na modeliranje politike nego što se to činilo ranijim generacijama istraživača."<sup>24</sup>

Što nam pokazuje ovaj poredbeni pregled dvojbi i prijepora među znanstvenicima koji se bave položajem zakonodavnih tijela u pojedinim zemljama. Najmanje to kako problem primjerenog položaja zakonodavnog tijela nije jednoznačno, niti nedvojbena znanstveno riješen ni u razvijenim demokracijama Zapada. Osim toga, kako znanstvenic rasprave i u tim zemljama često ovise o političkim interesima u političkoj borbi. S obzirom na situaciju s uzorima, ni sljedbenici u "novim demokracijama" nisu mogli otići bitno dalje. I na kraju, kako ipak postoji racionalna jezgra u toj šumi teorija, poduprta i empirijskim istraživanjima, prema kojoj predstavničko tijelo ima obavljati prije svega nadzornu ulogu prema zbiljskim nositeljima vlasti - egzekutivi. Ta se nadzorna uloga tiče prije svega političke odgovornosti nositelja vlasti, a zatim i mogućnosti parlamenta

<sup>22</sup> Usp. *Committee on Constitutional System: A Bicentennial Analysis of the American Political Structure*, Washington DC, 1987; Schlesingerov tekst u: Robinson, Donald C., *Government for the Third American Century*, Westview Press, Boulder - London, 1989, glava 7. *Leave the Constitution Alone*.

<sup>23</sup> Usp. Mann, Thomas N.—Ornstein, Norman J. (eds.), *The New Congress*, American Institute, Washington DC 1981, Ornstein, str. 383; Dodd, Lawrence C., *Congress and the Public Policy*, General Learning Press, New Jersey, 1975, str. 7; *Congress and the Administrative State*, John Wiley, New York, 1979.

<sup>24</sup> Usp. Olson, David M.—Mezey, Michael L., *Legislatures in the Policy Process. The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991., str. 1-3.

da utječe na odluke koje donosi i na akcije koje poduzima izvršna vlast. Mišljenja sam kako se i na naše rasprave može, dakako *mutatis mutandis* primijeniti zaključak citiranog američkog autora: "Rezultat toga je da oni koji izučavaju Kongres uvijek imaju poteškoća pri prosudbi njegove uloge u državnoj politici. Veoma je lako upasti u iskušenje da se legislativa u potpunosti zanemari, i pažnja usredotoči na predsjednika, ali to znači nedopustivo simplicistički pristup američkoj politici. Slaviti Kongres, s druge strane, kao utjelovljenje svega što je pozitivno i progresivno u našem društvu, jednako je pogrešno."<sup>25</sup>

## 5. Skroman savjet hrvatskom Saboru

Bitno pitanje koje se ozbiljno postavlja nije: Može li parlament vladati?, nego: Može li zakonodavno tijelo obavljati u pojedinom političkom sustavu onu ulogu koja mu je primjerena? A to znači može li nadzirati, i po potrebi zamjenjivati, nositelja vlasti, odnosno blokirati njihove akcije, i na taj način nastojati zauzeti ulogu koja mu ustavno pripada u procesu političkog odlučivanja? To je pitanje presudno za sve takozvane nove demokracije, pa tako i za budućnost hrvatske demokracije.

Kada je riječ o hrvatskom Saboru, valja kazati kako je borba za takav njegov položaj tek započela, pa valja očekivati da će se rasplamsati tek kada prilike budu povoljnije. Ali i u ovim prilikama potrebno je ponajprije poraditi na jačanju institucionalnih temelja nadzorne aktivnosti domova.<sup>26</sup> Tek nekoliko primjera, radi ilustracije onoga što je Sabor već mogao učiniti, i pravca u kojem bi držim imao djelovati, namjesto neprekidnog pritiska za promjenom Ustava.

Članak 92. Ustava Republike Hrvatske daje pravo domovima "osnivati istražna povjerenstva za svako pitanje od javnog interesa", ali zahtijeva da se sastav, djelokrug i ovlasti takvih povjerenstava uredi zakonom. Držim da bi daleko povoljniji učinci za nadzorne djelatnosti oba doma, i time za ograničavanje egzekutive, bili postignuti da je silna energija potrošena na rasprave o polupredsjedničkom sustavu, bila usmjerena na razvitak institucija koje omogućavaju jačanje Sabora, a na što je Sabor ustavno ovlašten. Konkretno, oporba je već davno trebala zahtijevati, pa i podnijeti prijedlog zakona o istražnim povjerenstvima. Parlamentarne istrage u svim demokratskim sustavima imaju veliki značaj pri utjerivanju egzekutive u ustavne okvire.

Drugo, članak 99. stavak 3. Poslovnika Zastupničkog doma predviđa da "Radi rasprave o općim političkim i drugim pitanjima u vezi s radom Vlade ili pojedinog ministarstva, najmanje 10 zastupnika može podnijeti interpelaciju Zastupničkom domu."<sup>27</sup>

Interpelacija na koju se mora odgovoriti nakon čega slijedi rasprava, a često i glasovanje o povjerenju Vladi, strah je i trepet za ministre u raznim

<sup>25</sup> Dodd, L. C., *Congress*, *op.cit.* str.10.

<sup>26</sup> Cjelovito razmatranje pojedinih aspekata i područja te aktivnosti, predmetom je opsežnog istraživačkog projekta na kojem radimo na Katedri ustavnog prava Pravnog fakulteta u Zagrebu.

<sup>27</sup> Obj. *Narodne novine* broj 59, od 29. rujna 1992.

parlamentarnim sustavima. Ona je jedino "istinsko pravo manjine, jamstvo svima, i pravo zaštite kojim se može koristiti svatko". Korištenje interpelacijama može znatno destabilizirati vladu, pa je upravo zbog toga ukinuta u francuskom Ustavu iz 1958. godine.<sup>28</sup> Izgleda, međutim, da naši oporbeni zastupnici ne znaju što je interpelacija i kako je koristiti, pa umjesto toga često primjenjuju *walk-out*, to jest odlaze sa sjednica, što se inače smatra izvanrednim sredstvom protesta koje se primjenjuje samo u krajnjim slučajevima. Izgleda čak, kako malo tko uopće zna što je to interpelacija, inače bi već prilikom njezina unošenja u Poslovnik bilo postavljeno pitanje ustavnosti, s obzirom da je Ustav ne predviđa.

Parlamentarni povjerenik za nadzor nad administracijom, ombudsman, također je jedno od značajnih sredstava uspostavljanja odgovornosti izvršne grane vlasti. Ovu su instituciju 1967. godine, zbog njezine korisnosti, uveli čak i Britanci, koji su se inače oduvijek s odbojnošću odnosili prema preuzimanju takvih institucionalnih inovacija iz stranih sustava. Članak 93. hrvatskog Ustava uspostavio je instituciju Pučkog pravobranitelja, zakon je donesen u lipnju 1992. godine, a dužnosnik imenovan u lipnju 1993. Od tada nije bilo nikakvih izvješća o pravobraniteljevim aktivnostima, dok u studenom 1993. godine nije u javnost izbila afera koja je pokazala kako je hrvatski ombudsman prvih pet mjeseci na dužnosti utrošio na bitku za poslovni prostor s Vladom i vodstvom Sabora. Nije mi poznato da je do danas itko od zastupnika stranke na vlasti ili oporbe postavio pitanje djelatnosti ovog dužnosnika, koji je nedvojbeno odgovoran Saboru. Također, u međuvremenu nije bilo nikakvih izvješća o djelatnosti Pučkog pravobranitelja na zaštiti ustavnih i zakonskih prava građana pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti.

Držim da ovi primjeri, ili propusti, ukazuju na jedan drugi, ozbiljniji problem, koji je također u vezi sa socijalno psihološkim reziduumima formalno odbačenog sustava u kojem se Ustav smatralo najobičnijim sredstvom dnevne politike. Tek kada prihvate ustavni okvir parlamentarci će moći ozbiljno koristiti one mogućnosti koje im pruža Ustav. Do tada politička borba će i dalje biti nalik na nogometnu utakmicu tijekom koje se igrači neprestano svađaju oko pravila. Oni koji žele pridonijeti jačanju položaja Šabora, trebali bi o tome mnogo više brinuti.

<sup>28</sup> Usp. Avril, Pierre, *La regime politique de la V<sup>e</sup> Republique*, Paris, 1964, str.89.

Branko Smerdel

*A FEW COMPARATIVE ELEMENTS FOR DISCUSSION ON CROATIAN  
PARLIAMENT*

*Summary*

The discussion about the character and actual role of the parliament in Croatia does not easily differentiate political and scientific opinions, which agrees with the experiences of advanced democracies. The author considers a scientific debate possible, however, if it is fundamental in the comparative method, and formulates three comparative starting points for such a debate. First, the historical role of the parliament as a symbol of Croatian statehood must be considered. The author considers that in the second half of the 19th century, the power of the governer (*ban*) was significantly more important in the preservation of Croatian sovereignty than the parliament. Second, a critical grading of the socialist theories on the rule of representative assembly is necessary. These have considerable influence on policy and theoretical discussion in post-socialist countries. Third, caution must be used in approaching western-style parliamentarism, where the seat of power is in the executive, and the parliament plays only a minor control function. The author suggests that the discussion about the Croatian parliament concentrates upon increasing constitutional and functional possibilities and roles; for example, through institutions of parliamentary investigations, interpellations and ombudsman.