

Parlamentarna, predsjednička ili vladina država?

MIRJANA KASAPOVIĆ

Fakultet političkih znanosti u Zagrebu

Sažetak

Temeljna je postavka ove rasprave da se u Hrvatskoj nakon prvih kompetitivnih izbora 1990. razvijao poseban tip države koji je objedinjavao elemente parlamentarne, predsjedničke i vladine države. Ona se zasniva na uvidu da su se pravno-politički uspostavila tri »težišta« i oblika očitovanja političke volje. Politička volja tako se izražavala u Saboru u obliku parlamentarnih zakona, u Predsjedniku Republike u obliku uredbi sa zakonskom snagom i u Vladi u obliku uredbi sa zakonskom snagom na temelju zakonskih ovlasti parlamenta. Društveni su život uređivala tri zakonodavca pomoću zakona i zakonskih mjera. Ako se takvo stanje može pripisati, prije svega, izvanrednim okolnostima u državi, to će ublažavanje ili iščezavanje izvanrednih okolnosti ipak ostaviti otvorenim odnos između parlamentarizma i prezidencijalizma u Hrvatskoj.

1. UVOD: PROBLEM I PRISTUP

Temeljna postavka ove rasprave glasi: u Hrvatskoj se nakon prvih kompetitivnih izbora 1990. godine, praktički i normativno, razvijao poseban tip države koji je u sebi objedinjavao elemente parlamentarne, predsjedničke i vladine države. U dokazivanju te postavke oslonit ću se na dva metodička uporišta. Prvo metodičko uporište čini opći interpretacijski model posebnih tipova država kojega je izložio Carl Schmitt u svojoj klasičnoj studiji *Legalität und Legitimität* (1932) i kojega je, kako je znano, ujedno primijenio u analizi vajmarskog ustava kao konstitucionalnog akta njemačke parlamentarne zakonodavne države koju iznutra razara legaliziranje triju izvanrednih zakonodavaca. Drugo metodičko uporište čini rekonstrukcija tipa hrvatske države iz ustavnih normi, kao i pravne i političke prakse. Pritom valja upozoriti na činjenicu da ustavnopravni poredak nije istovjetan respektivnome institucionalno-političkom poretku Republike. To je upravo najočitiije u različitim ustavnim i faktičkim načelima konstitucije i organizacije parlamenta kao središnje državne ustanove, što je objašnjivo konkretnim povijesno-političkim okolnostima u kojima se ostvarivao prijelaz iz socijalističke diktature u političku demokraciju.¹

U Schmittovu razmatranju njemačkog konstitucionalizma vajmarskog doba u studiji *Legalität und Legitimität* za nas je interpretacijski odlučan kriterij razlikovanja tipova država. Ključnim kriterijem razlikovanja tipova država Schmitt smatra »težište odlučujuće volje«, tj. mjesto oblikovanja i izražavanja zajedničke volje u jednoj političkoj zajednici. Na temelju toga on razlikuje parlamentarnu zakonodavnu državu od jurisdikcijske, upravne i vladine države. »Razlikovanje zakonodavne države s njezinim zatvorenim sistemom legalnosti nasuprot (međusobno opet različitim) načinima legitimiranja jurisdikcijskih, vladinih i upravnih država čini mi se plodonosnijim za spoznaju državne sadašnjice od drugih razlikovanja koja su nastala u prošlim situacijama, primjerice antiteza vladavina i društvo, autoritet i sloboda, pravna država i diktatura itd... No danas je normativistička fikcija o zatvorenom sistemu legalnosti upadljivo i neizbježno oprečna zbiljskoj, pravednoj volji; danas je to odlučujuća opreka, a ne ona o monarhiji, aristokraciji, oligarhiji ili demokraciji, koja uglavnom samo prikriva i zbunjuje« (1980:10-11). Schmitt tvrdi da se pod pojmom pravne države još od 19. stoljeća u kontinentalnoj Evropi misli zapravo na zakonodavnu državu, i to parlamentarnu zakonodavnu državu. On je određuje kao onu vrstu političke zajednice u kojoj je težište odlučujuće volje parlament, a oblik njezina iskazivanja normiranja (*Normierungen*). Parlament je jedini zakonodavac, a zakoni koje on donosi »ne vladaju, nego važe samo kao norme« (1980:8). Organizacijski oblik parlamentarne zakonodavne države izražava se u razdvajanju legislative i ekzekutive, što je »nužno konstruktivno načelo« tog tipa države. Zakonodavnoj parlamentarnoj državi suprotstavljeni su drugi tipovi država s obzirom na to da imaju druga težišta odlučujuće volje. Drugim riječima, parlamentarna zakonodavna država dopijeva u krizu — a kriza ili, točnije izvjesni slom tog tipa države upravo je predmet Schmittova razmatranja — onda kada se težište odlučujuće volje, bilo normativno bilo stvarno, pomiče iz parlamenta ka drugim ustanovama/instancijama. U Njemačkoj je to dovelo do »konkurencije zakonodavaca« različite vrste — jednoga redovnog i tri izvanredna — koja razara zakonodavnu državu.²

U analizi hrvatske države polazi se od dviju hipoteza. Prvo, hrvatska je država načelno ustavno određena kao parlamentarna zakonodavna država. Drugo, u ustavnim normama, a pogotovu u pravnoj i političkoj praksi, otvorene su mogućnosti za pojavu »izvanrednih zakonodavaca«, što načelno mijenja karakter države u cjelini.

¹ Prvi kompetitivni izbori u Hrvatskoj, koji predstavljaju početak preobrazbe totalitarnoga u demokratski politički poredak, provedeni su uz naglašeni legalistički pristup promjenama. To se očitalo u poštovanju zatečene ustavne strukture Sabora prema kojoj je izrađen i novi izborni zakon s pluralnim i nejednakim izbornim pravom. Tako su načelno demokratski izbori — apstrahira li se od odstupanja od načela demokratskoga izbornog prava — reproducirali staru trodomnu strukturu parlamenta. U međuvremenu je usvojen novi ustav koji sankcionira novu dvodomnu strukturu parlamenta, kojega je pak moguće uspostaviti tek novim izborima. Političke i ratne prilike u Hrvatskoj onemogućile su prikladno brzu provedbu novih izbora. Tako se relativno dugo održao nesklad između ustavnopravnog i institucionalno-političkog poretka.

² O kritici Schmittova pristupa v., primjerice, Kirchheimer 1981, osobito 127 i d.

2. HRVATSKA KAO PARLAMENTARNA ZAKONODAVNA DRŽAVA: SABOR KAO GLAVNI ZAKONODAVAC

Hrvatska je ustavno izrijekom određena kao parlamentarna zakonodavna država. Čl. 70 *Ustava* glasi: »Sabor Republike Hrvatske je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj«. Politološka analiza ne smije pritom zanemariti ni činjenicu da čl. 1 Temeljnih odredaba *Ustava* uključuje i elemente plebiscitarne demokracije, jer predviđa da »narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem«. U narednim ustavnim odredbama precizira se kako je oblik neposrednog odlučivanja naroda referendum.³ Kako se precizira da je »volja naroda« izražena na referendumu obvezatna za nositelje vlasti, može se ustvrditi da je posrijedi obligatorna, a ne fakultativna pučka odluka, provedba koje nije na slobodnoj dispoziciji državnih organa. Ipak, plebiscitarni način legitimiranja odluka ugrađen je u parlamentarnu državu tako što se »odluka naroda« na referendumu prevodi u parlamentarnu odluku. Tako je nakon prvoga, »konstitucionalnog« referenduma o državnoj samostalnosti Hrvatske — na kojemu je većinom od 94% glasova građana koji su pristupili referendumu izražena politička volja za državnom samostalnošću — Sabor donio formalne zakonske akte o raskidu državnopravnih veza Hrvatske s tadašnjom SFRJ. Ove su napomene važne stoga što praksa plebiscita nije jednako tretirana i zastupljena u suvremenim evropskim demokratskim državama (v. Bugiel 1987:418). No, o konstitucionalnim pitanjima — a takav rang u zapadnoevropskim državama imala su, u određenoj mjeri, pitanja pristupa/članstva u Evropskoj zajednici — odlučivalo se nerijetko upravo plebiscitarnim putem. Instituti plebiscitarne demokracije mogu, osim toga, značajno utjecati na razvoj predstavničke demokracije, pogotovo ako je u nekoj zemlji uspostavljen predsjednički sistem vlasti.

Sabor je u proteklome razdoblju od izbora doista bio glavni nositelj zakonodavne djelatnosti. Od konstituiranja višestranačkog Sabora 30. svibnja 1990. godine do danas doneseno je više stotina zakonskih akata kojima se uređuju odnosi na gotovo svim područjima društvenog života. Sve se odluke u pravilu donose jednostavnom većinom glasova zastupnika (čl. 82). *Ustav* propisuje da jedino zakone kojima se uređuju nacionalna prava Zastupnički dom donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika (čl. 83). Kvalificirana većina očito je shvaćena kao iznimni oblik »kvantitativnog otežavanja« u procesu političkog odlučivanja na po-

³ Referendum je najčešći izraz za plebiscit u suvremenim demokratskim državama. M. Struebel razlikuje njemačku i englesku tradiciju referenduma. Prva je povijesno i pojmovno diferenciranija od druge. Njemačka tradicija tako razlikuje tri pojavna oblika referenduma: pučke inicijative (*Volksbegehren*) pod kojima se razumije pravo cijelog puka ili jednog njegova dijela da u javnu raspravu uvede neko pitanje i da traži pučku izjašnjavaње o njemu; pučku odluku (*Volksentscheid*) koja predstavlja oblik izravnoga pučkog glasovanja o nekoj političkoj temi; pučko zakonodavstvo (*Volksgesetzgebung*) koje se sastoji od pučkog prihvatanja ili odbacivanja zakona. Engleska tradicija pojmovno ne diferencira referendum, brišući tako »granicu između pučkih glasovanja u demokratskim državama i u diktaturama« (Struebel 1987:18). Hrvatski ustav također ne razlikuje pojedine pojavne oblike referenduma. Pod referendumom se zapravo misli na »pučku odluku« o nekome političkom pitanju.

družju koje se smatra posebno značajnim za stabilnost političkog poretka. U Saboru je tako faktički ekskluzivizirano većinsko načelo odlučivanja. To je stranci s apsolutnom većinom mandata u svim vijećima omogućilo da odluke donosi samostalno. Parlamentarna opozicija ostala je bez bitna utjecaja na njih. Takav odnos u parlamentu može polučiti dalekosežne političke posljedice. Težište političke borbe može se iz parlamentarnih okvira premjestiti u druge društvene ustanove i »na ulicu«. Političke odluke koje se usvajaju većinom jesu formalno legitimne, ali im može nedostajati suglasnost niza važnih političkih aktera, što tendencijski dovodi u pitanje njihovu opću provedivost. U hrvatskom slučaju to se može ilustrirati na primjeru niza »simboličkih odluka« (o zastavi, grbu, znakovlju i dr.) koje naprosto nisu bile provedive na cijelome državnom području. Iza neprovedivosti »simboličkih odluka« krilo se zapravo poricanje legitimnosti političke vlasti u cjelini od strane dijela državljana. Politički sukob između nove hrvatske vlasti i srpske etničke zajednice u Hrvatskoj postupno se deinstitutionalizirao i militarizirao, te se razvio u etničku pobunu Srba i vojnu agresiju na Hrvatsku (v. Kasapović 1992.). Teorijski i iskustveno gledano, većinsko načelo reguliranja interesnih sukoba ne odgovara bitnim obilježjima političkog i društvenog sistema Hrvatske. Odnos između dvaju dominantnih obrazaca reguliranja sukoba, većinskoga i razmjernoga, i bitnih obilježja političkog sistema J. Steiner (1970) je izrazio u obliku triju hipoteza.

(a) Mali politički sistemi skloniji su razrješavanju sukoba prema razmjernom obrascu koji omogućuje da u odlučivanju sudjeluju sve grupe razmjerno svojoj snazi, a ne samo većinska grupa. Ta je hipoteza potkrijepljena trima argumentima. Prvo, u malim političkim sistemima formiraju se i male političke elite s relativno čestom interakcijom njihovih pripadnika koja povećava »uzajamne simpatije«. Stoga se politika ne percipira kao igra »nulte sume« u kojoj se primjenjuje strategija »sve ili ništa«. To potiče suradnju i usuglašavanje među članovima elite.⁴ Drugo, u malim političkim sistemima ograničeniji su nagradni resursi. Razmjerni obrazac omogućuje svim važnim grupama da sudjeluju u raspodjeli resursa, te tako smanjuje opasnost od velikih sukoba koji bi izbili kad bi sva dobra pripala većinskoj grupi. Treće, mali su sistemi izloženiji izvanjskom pritisku. To pojačava unutarnju solidarnost, koja bi znatno opala, unatoč izvanjskom pritisku, kad bi se primjenjivala

⁴ U prikazu geneze nove političke elite u Hrvatskoj D. Hudelist (1991) uspijeva pokazati kako je riječ o relativno maloj političkoj skupini ljudi s relativno intenzivnom interakcijom njezinih pripadnika, koja nije razvijala samo »uzajamne simpatije«, nego i »uzajamne antipatije«. Stoga je znatan dio pripadnika te skupine politiku doista doživljavao kao igru »nulte sume« u kojoj protivnicima ne treba ostaviti išta. To je zasigurno utjecalo na prvotnu implementaciju većinskog obrasca u hrvatskoj politici. Tek je izvanjska vojna agresija na Hrvatsku donekle potisnula unutarnje »antipatije« i povećala solidarnost unutar hrvatske političke elite. No i u takvim su se uvjetima očitovale uzajamne rezerve. One su, primjerice, bile vidljive u zakašnjoj pristupanju članka Hrvatske demokratske stranke Sporazumu saborskih stranaka o Vladi demokratskog jedinstva i kasnijem istupanju iz nje, kao i u relativno suzdržanu odnosu članka Hrvatske narodne stranke spram tog sporazuma. Uzroci se, barem djelomice, mogu naći u odnosima članka Hrvatske demokratske zajednice, s jedne, i članka Hrvatske demokratske stranke i Hrvatske narodne stranke, s druge strane, u razdoblju stvaranja nove političke elite prije izbora i tijekom njih (v. Hudelist 1991:102-138 i d.).

većinska strategija »sve ili ništa«. Steiner to ilustrira na primjeru Velike Britanije: »U tom sklopu valja ukazati na to da je Velika Britanija, većinska demokracija *par excellence*, uvelike odstupila od većinskog obrasca u drugome svjetskom ratu kad je bila pod jakim izvanjskim pritiskom, budući da je uspostavila, prije svega, svestranačku vladu« (1970:142). Usporedba sa Hrvatskom nameće se sama po sebi. I u Hrvatskoj, izloženoj jakoj vojnoj agresiji izvana, donekle se odstupilo od većinske demokracije, te je sastavljena koalicijska vlada svih parlamentarnih stranaka.⁵ Politička strategija »sve ili ništa« u tim se uvjetima pokazala krajnje rizičnom za sve političke grupe, uključujući i većinsku.

(b) Segmentiraniji politički sistemi skloniji su reguliranju sukoba prema razmjernom obrascu. U Hrvatskoj je posrijedi višedimenzionalna segmentacija: socijalna, nacionalna, konfesionalna, kulturna, regionalna, razvojna i dr. Interesi različitih segmenata društva nisu podudarni. Kako manjina stvarno nema izgleda da pridobije birače većine te ostvari »alterniranje u vladi«, ona uslijed frustriranosti može napustiti sistem. Troškovi tog napuštanja mogu biti nepodnošljivi za cijeli sistem. Troškovi napuštanja sistema znatna dijela jedne etničke zajednice u Hrvatskoj izrazili su se u ratu, odnosno u katastrofalnim ratnim štetama po cijeli socijalni sistem Hrvatske. Da bi se to izbjeglo, u segmentiranim društvenim i političkim sistemima treba osigurati interesnu i vrijednosnu zastupljenost svih važnih dijelova razmjerno njihovoj socijalnoj i političkoj snazi.

(c) Politički sistemi skloniji su reguliranju sukoba prema razmjernom obrascu što je vladajući normativni sistem zasnovaniji na načelu »mirnog sporazumijevanja«. Kako takav sistem društvenih normi umnogome počiva na određenom tipu socijalizacije, on se u Hrvatskoj načelno može dovesti u pitanje. No, istodobno se »mirno sporazumijevanje« proglašuje normom političkog ponašanja u Hrvatskoj, te ga valja uvažiti makar na deklarativnoj razini.

Očito je kako se malim i segmentiranim političkim sistemima pripisuje razmjerni obrazac ili, suvremenom terminologijom rečeno, konkordancijska ili konsenzualna demokracija kao prikladan model uređivanja političkih i socijalnih odnosa. Većinski se obrazac smatra neprikladnim jer fragmentira i konfrontira malu političku elitu, umanjuje unutarnju solidarnost i otpornost sistema na izvanjske pritiske, potencira opasnost da manjine »napuste sistem« i upuste se u izvaninstitucionalne sukobe te da se, napokon, ugrozi cijeli sistem. Većinski obrazac polučio je dosad niz negativnih političkih učinaka i u malome političkom sistemu Hrvatske. Dio negativnih učinaka u međuvremenu je saniran djelomičnim odstupanjem od većinskog u korist razmjernog obrasca, prije svega, u sastavu i djelovanju vlade.

3. HRVATSKA KAO PREDSDJEDNIČKA DRŽAVA: PREDSDJEDNIK REPUBLIKE KAO DRUGI ZAKONODAVAC

U *Ustavu* Hrvatske, pored Sabora, pojavljuje se još jedan zakonodavac: Predsjednik Republike. Čl. 101 *Ustava* utvrđuje da predsjednik ima pravo donositi

⁵ O uzrocima prijelaza s jednostranačke na koalicijsku vladu v. Kasapović 1991.

»uredbe sa zakonskom snagom« koje Sabor naknadno potvrđuje. (Uzگرد, kategorijalno bi možda bilo prikladnije govoriti o predsjedničkim *ukazima* i o vladinim *uredbama*.) Predsjednik se dosad višekratno koristio svojim izvanrednim zakonodavnim ovlastima, donoseći niz uredbi sa zakonskom snagom s područja unutarnjih poslova, obrane, prometa, privrede, znanosti, zdravstva, sudstva, informiranja i dr., tj. iz djelokruga ratnog, radnog, socijalnog, privrednog, civilnog, krivičnog i drugih vrsta prava.⁶ Sve predsjedničke uredbе sa zakonskom snagom počivaju na pretpostavci o izvanrednim okolnostima koje su sadržane u sintagmama »ratno stanje« ili »neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske«. Dok je postojanje »ratnog stanja« relativno lako utvrđivo, utvrđivanje stanja »neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske« znatno je podložnije posebnim političkim procjenama odnosno interesima. Ono načelno može predstavljati »nadlegalnu premiju na legalno posjedovanje legalne vlasti« (Schmitt 1980:35), koja u izvanrednim okolnostima nije proračunljiva i saglediva. Takva premija nastaje iz neodređene upotrebe pojmova »ugroženost«, »opasnost«, »nužnost«, »ugrožavanje javnog reda i mira«, »razlozi sigurnosti« i dr., koji se redovito ponavljaju u svim uredbama sa zakonskom snagom što ih je donio Predsjednik Republike. Schmitt ističe da legalni posjednik državne vlasti ima na svojoj strani legalnost pri primjeni tih pojmova i poduzimanju zakonskih mjera na temelju respektivnog »opisa« stanja u državi. Predsjedničke uredbе sa zakonskom snagom provedive su odmah, a njihovo pravno osporavanje od strane Sabora može uslijediti tek naknadno (čl. 101 *Ustava*). U »nadlegalne« političke premije legalnog posjednika vlasti po pravilu se ubraja i mogućnost poduzimanja zakonskih mjera protiv protivničkih političkih stranaka, udruženja i organizacija ako potpadnu pod opis »neposrednog ugrožavanja« državnog poretka. Time načelno mogu biti ugrožene ili suspendirane temeljne slobode i prava, koje *Ustav* inače proglašuje nepovredivima. Postojeće predsjedničke uredbе sa zakonskom snagom doista su ograničile i privremeno suspendirale dio temeljnih političkih i socijalnih prava i sloboda.⁷

⁶ Od dosadašnjih predsjedničkih uredbi sa zakonskom snagom pravno i politički najdalekosežnije su: Uredba o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o primjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske i dr., premda zapravo sve donesene uredbе značajno utječu na pravno-političke i socijalne odnose u zemlji.

⁷ Ograničenje ili suspenziju ustavno zajamčenih temeljnih ljudskih prava i sloboda pomoću predsjedničkih uredbi sa zakonskom snagom ilustrirat ću na dva primjera. Uredbom o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske privremeno se suspendiraju ustavno utvrđene osobne i političke slobode i prava. Čl. 22 *Ustava* jamči nepovredivost slobode i osobnosti pojedinca: »Čovjekova je sloboda i osobnost nepovrediva. Nikome se ne smije oduzeti ili ograničiti sloboda, osim kad je to određeno zakonom, o čemu odlučuje sud.« Čl. 24 *Ustava* jamči da »nitko ne

Predsjednik Republike tendencijski se pretvara u posebnu pravnu i političku instanciju »stabilnog autoriteta«. Glavni uzrok stvaranja takve instancije zacijelo valja tražiti u vrlo visokom stupnju političke i socijalne kontingencije koju izazivaju duboki strukturni lomovi pri prijelazu u postsocijalizam. Instancija koja, stvarno ili prividno, uspije kontrolirati tu kontingentnost može računati na poseban politički autoritet. Kao izvori takva autoriteta u Hrvatskoj se po pravilu koriste učinci i dojmovi o velikim političkim uspjesima: najprije se kao takav uspjeh navodilo rušenje polustoljetnoga komunističkog režima, a kasnije i međunarodno priznanje Hrvatske koje se retorički izjednačuje s obnovom hrvatske državnosti nakon »devet stotina godina«. Riječ je pak o političkim učincima koji u bivšemu realsocijalističkom svijetu nisu nacionalno ekskluzivni, ne mogu se isključivo pripisati nijednome političkom akteru, te ne smiju poslužiti kao izvor uspostave respektivne autoritarne instancije.⁸ Ako bi se takva instancija ipak trajnije učvrstila, onda bi se moglo govoriti o pretvaranju totalitarnog u autoritarni, a ne u demokratski politički poredak. U tom bi slučaju vrijedila i druga mjerila u analitičkom pristupu državi.

Nadalje, predsjednički sistem pridaje i novo značenje institutima plebi-scitarne demokracije u pravno-političkoj praksi. Oni bi tendencijski mogli zadržati znatniju, pa i presudnu političku ulogu ako bi se zaoštravale potencijalne napetosti između neposredno izabranog predsjednika i demokratski izabranog parlamenta. U takvome političkom procjepu puk bi se mogao pojaviti kao arbitar u sukobu predsjednika i parlamenta o konstitucionalnim, teritorijalnim, moralnim ili pragmatičnim pitanjima. Načelno su zamislivi odnosi u kojima bi predsjednik učestalo posezao za ustavnim pravom raspisivanja referenduma kako bi »pučkim odlukama« delegitimirao parlament i dodatno učvrstio svoj položaj.

može biti uhićen ili pritvoren bez pismenoga, sudbenog na zakonu utemeljenog naloga...« Čl. 2 Uredbe o unutarnjim poslovima... daje pak pravo ovlaštenim službenim osobama da mogu »bez sudbenog naloga zadržati osobu koja remeti ili ugrožava javni red i mir ili ako je to nužno iz razloga sigurnosti, najduže do 6 dana odnosno dok za to postoje razlozi«. Čl. 3 iste uredbe daje pravo službenim osobama na pretres stana »bez rješenja o pretrazi i bez prisutnosti svjedoka«, čl. 4 pravo na povredivost doma i poslovnog prostora »bez sudbenog naloga«, čl. 5 daje pravo službenim osobama na upotrebu vatrenog oružja, a čl. 6 ovlašćuje ministra unutarnjih poslova na ograničenje ili zabranu slobode kretanja. Uredbom o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske uvodi se cenzura, premda *Ustav* izriječno zabranjuje cenzuru (čl. 38) i jamči slobodu mišljenja i izražavanja misli.

⁸ Na prvi bi se argument mogle pozvati sve nekomunističke političke stranke i organizacije koje su pobijedile na prvim slobodnim izborima u nekadašnjima socijalističkim zemljama. Na drugi bi se argument mogle pozvati sve vladajuće političke snage u bivšim jugoslavenskim republikama koje jesu ili će biti međunarodno priznate države, pri čemu se neke od njih (primjerice, u Sloveniji i Makedoniji) mogu pozvati i na retorički snažniju argumentaciju da su one po prvi puta u povijesti općenito uspostavile samostalne nacionalne države. No teško bi bilo dokazati kako je taj politički uspjeh, u prvom redu, izraz političkog djelovanja upravo tih političkih snaga, a ne izraz bitno promijenjenih međunarodnih i nacionalnih političkih uvjeta.

4. HRVATSKA KAO VLADINA DRŽAVA: VLADA KAO TREĆI ZAKONODAVAC

Ustav ostavlja mogućnost pojave i trećeg zakonodavca: Vlade Republike. Sabor, tj. njegov Zastupnički dom može ovladati vladu da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga parlamenta. Vlada tako dobiva pravo na »uredbe na temelju zakonske ovlasti« (čl. 88). *Ustav* postavlja dvije vrste ograničenja zakonodavnoj nadležnosti vlade: vremensku (uredbe mogu važiti najdulje godinu dana) i područnu (uredbe se ne smiju odnositi na slobode i prava čovjeka i građanina, nacionalna prava, izborni sistem, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i lokalne samouprave). Sve uredbe vlade Sabor može staviti izvan snage.

Vlada je u proteklom razdoblju na »temelju zakonske ovlasti« donosila uredbe sa zakonskom snagom na području financija, stambenih odnosa, socijalnih odnosa, zdravstva, znanosti, prosvjete, kulture, sporta, unutarnjih poslova, međunarodnih odnosa itd., tj. privrednog, socijalnog, ratnog, međunarodnog i drugih vrsta prava. Iz uvida u postojeće vladine uredbe sa zakonskom snagom može se zaključiti da im je temeljno načelo bila svrhovitost u konkretnim privrednim, političkim i socijalnim okolnostima.⁹

Unatoč načelnoj podređenosti egzekutive legislativi, prevlast vlade nad parlamentom očitovala se u više oblika. Prvo, vlada je obilato koristila zakonske ovlasti koje joj je dao Sabor, pojavljujući se kao usporedni, izvanredni zakonodavac koji svojim »zakonskim mjerama« uređuje znatan dio društvenih odnosa. Drugo, vlada je očitovala svoju prevlast nad Saborom određujući karakter njegove zakonodavne djelatnosti. Tako je u svojoj kratkoj povijesti od 30. svibnja 1990. do 2. kolovoza 1991. godine jednostranačka vlada predložila Saboru na usvajanje 243 zakonska akta od kojih je 185 ili 76% usvojeno po hitnom postupku. To je ozbiljno narušilo redovnu zakonodavnu proceduru u parlamentu te, u krajnjoj konzekvenciji, i prirodu zakonodavne djelatnosti parlamenta općenito. Nadređenost vlade parlamentu ili, točnije, nedostatak »približne ravnoteže« između egzekutive i legislative inače se pripisuje modelu većinske demokracije (v. Lijphart 1987. i dr.). Lijphart smatra da se prezidencijalizam načelno može pojaviti kao činitelj poticanja »grube ravnoteže« između egzekutive i legislative (1991:73). U Hrvatskoj dosad nije bilo tako. Prezidencijalizam je, naprotiv, povećavao neravnotežu između izvršne i zakonodavne vlasti. Predsjednik je, naime, uvelike izuzeo iz stvarne nadležnosti parlamenta sastav vlade, kao i odgovornost njezinih članova za svoje djelovanje. Drugim riječima, prezidencijalizam je dodatno povećavao neravnotežu između egzekutive i legislative, ali ne toliko u korist egzekutive koliko u korist predsjedničke instancije.

⁹ Najbolji primjer vladinih uredbi koje se temelje na načelu svrhovitosti u novonastalim prilikama jesu uredbe o statusu prognanika i izbjeglica u ratu. To je načelo zorno i u nizu uredbi s područja financijskog sistema kojima se uređuju poslovanje Narodne banke Hrvatske, tj. održavanje likvidnosti banaka i drugih financijskih organizacija, održavanje likvidnosti u inozemnim plaćanjima, reguliranje količine novca u optjecaju, izdavanje novčanica i kovanog novca i dr., kao i u uredbama o preuzimanju sredstava bivše SFRJ, JNA i SSNO u vlasništvo Republike Hrvatske, platnom prometu s drugim republikama bivše SFRJ i itd.

5. ZAKLJUČAK

Analiza ustavnih normi i pravno-političke prakse u Hrvatskoj od uspostave pluralističkoga parlamentarnog sistema 1990. godine do danas ukazuje na oblikovanje »mješovitog« tipa države koji objedinjuje elemente parlamentarne, predsjedničke i vladine države. Ta se tvrdnja zasniva na uvidu da su se pravno-politički uspostavila tri »težišta« i oblika očitovanja političke volje. Ona se tako oblikuje i izražava u Saboru u obliku parlamentarnih zakona, u predsjedniku Republike u obliku uredbi sa zakonskom snagom i u vladi u obliku uredbi sa zakonskom snagom na temelju zakonske ovlasti parlamenta. Društveni život tako uređuju tri zakonodavca posredstvom zakona i »zakonskih mjera«. ¹⁰ Ako se takvo stanje može pripisati, prije svega, izvanrednim okolnostima u državnom životu, to će ublažavanje i iščezavanje izvanrednih okolnosti dugoročnije ostaviti otvorenim problem odnosa parlamentarizma i prezidencijalizma. ¹¹ Taj bi odnos mogao biti trajnije aktualan iz dva razloga: postojanja ustavnih zakonodavnih ovlasti predsjednika u izvanrednim okolnostima i vjerojatnosti trajnijeg održavanja izvanrednih i pseudoizvanrednih okolnosti u državi s obzirom na prirodu sukoba kojima su one prouzročene. Takvo bi stanje tendencijski moglo voditi ka dubokoj krizi, pa i slomu parlamentarne države u Hrvatskoj.

¹⁰ Schmitt posebno upozoruje na opasnosti što proistječu iz toga što sam legalni zakonodavac, parlament, žrtvuje unutarnje razlikovanje između zakona i mjera. »Jedva da danas još i postoje parlamentarne većine koje ozbiljno vjeruju da će njihove zakonske odluke važiti 'zauvijek'. Stanje je toliko neproračunljivo i nenormalno da zakonsko normiranje guvi svoj prijašnji karakter i pretvara se u puku mjeru. Ako sam zakonodavac, a s njime i državni nauk zakonodavne parlamentarne države, pod dojmom te zbilje sve mjere zakonodavca proglašuje zakonima i kod zakonodavca ne razlikuje više zakon i mjeru, onda je dosljedno to što, obratno, diktator koji je ovlašten da donosi mjere dobiva i izvanredno zakonodavno pravo. Zakonodavac može donositi mjere, a diktator koji je ovlašten za donošenje mjera izdavati zakone. U praksi se, doduše, nerazlikovanje zakona i mjere ostvaruje vjerojatno na razini mjere. Upravnoj državi, koja se pojavljuje u praksi mjera, prikladniji je i biti primjereniji 'diktator' nego od egzekutive odvojeni parlament čija se nadležnost sastoji u donošenju općih normi koje su određene unaprijed i trajno« (1980:87).

¹¹ U novijoj analizi američkoga predsjedničkog sistema R. Rose razlikuje tri povijesna tipa predsjednika: tradicionalni, moderni i postmoderni. »Postmoderni predsjednik mora početi od pretpostavke: *vladati znači surađivati*« (1988:4). Predsjednik mora surađivati, prije svega, s Kongresom u konstitucionalnom sistemu u kojemu je moć podijeljena između Predsjednika, Kongresa i Vrhovnog suda (64 i d.).

LITERATURA

- Bugiel, K., *Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat. Zur Verfassungslage und Rechtspraxis bürgerlicher Sachentscheidungsrechte*, Zeitschrift fuer Parlamentsfragen 1987, 18.
- Haungs, P./Jesse, E. (Hgs.), *Parteien in der Krise?*, Verlag Wissenschaft und Politik Berend v. Nottbeck, Koeln 1987.
- Hudelist, D., *Banket u Hrvatskoj. Prilog povijesti hrvatskog višestranačja 1989-1990*, CIP, Zagreb 1991.
- Kasapović, M., *Politički učinci hrvatskoga izbornog sistema*, Politička misao 1991, 3.
- Kasapović, M., *Temeljni politički sukobi u Hrvatskoj nakon izbora*, Encyclopedia Moderna 1992, 1.
- Kirchheimer, O., *Bemerkungen zu Carl Schmitts »Legalität und Legitimität*, u: Kirchheimer, O., *Von der Weimarer Republik zum Faschismus: Die Aufloesung der demokratischen Rechtsordnung*, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1981.
- Lijphart, A., *Das Parteiensystem der Bundesrepublik im Vergleich: Zwischen »Konkurrenzdemokratie« und »Konkordanzdemokratie«*, u: Haungs/Jesse 1987.
- Lijphart, A., *Constitutional Choices for New Democracies*, Journal of Democracy, 1991, 1.
- Rose, R., *The Postmodern President*, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, New Jersey 1988.
- Schmitt, C., *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humboldt, Berlin 1980.
- Steiner, J., *Majorz und Proporz*, Politische Vierteljahresschrift, 1970, 1.
- Struebel, M., *Mehr direkte Demokratie? Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich*, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1987, B 42.

Mirjana Kasapović

A PARLIAMENTARY, PRESIDENTIAL, OR GOVERNMENTAL STATE?

Summary

Basically, this treatise argues that after the first competitive elections in 1990 a new type of state has been developing in Croatia which unites elements of a parliamentary, a presidential, and a governmental state. This idea is founded upon the insight that three centers of gravity and three forms of political will have been established in a legal and political sense. Political will has been expressed by the Sabor in the form of parliamentary laws, by the President of the Republic in the form of regulations with legal power, and by the Government in the form of regulations with legal power sanctioned by the legal authority of the parliament. Social living has been administered by three legislators through laws and legal measures. This state of affairs is primarily seen as due to the extraordinary circumstances in the country, yet when these extraordinary circumstances loose their intensity or disappear the relationship between parliamentarism and presidentialism in Croatia will still remain an open question.