

Izvorni znanstveni rad

UDK 342+342.33+321.01+321.015

## O relevantnosti učenja o podjeli vlasti

Arsen Bačić

Pravni fakultet u Splitu

### Sažetak

Potruga za odgovorima na pitanje o aktualnoj relevantnosti principa podjele vlasti navela je autora na istraživanje suprotstavljenosti između konzervativizma velikih ustava i kritičke teorije koja propituje opravdanost mjera ustavotvoraca koji još uvijek konstitucionaliziraju ovaj princip. Uvid u suvremenu kritičku literaturu te pozitivno ustavno pravo omogućuje zaključak da princip podjele vlasti, uza sve primjedbe, još uvijek predstavlja aktivnu snagu suvremene građanske države.

Suvremena ustavnopravna i politološka literatura nedvojbeno potvrđuju da je od samih početaka moderne države podjela vlasti standardni dio njezina ideološkog i organizacijskog aparata. Izjednačena u klasičnoj formulaciji čl. 16 *Deklaracije o pravima čovjeka i građanina* sa samim konstitucionalizmom, teorija o »ni manje ni više nego tri« (Loewenstein) vlasti dugo je bila neprikosnoveni javnopravni i politički koncept modernog konstitucionalizma. Od prvih ustava pa do niza ustava donesenih nakon II. svjetskog rata ustavni tekstovi i dalje normiraju ovaj princip »s poklicem i ponosom uprkos činjenici da je u 20. stoljeću kako to ističe K. Loewenstein, »doktrina postala zastarjela i lišena stvarnosti«.<sup>1</sup>

U svom poznatom radu iz oblasti usporednog ustavnog prava u kojem se posebno bavio problematikom balansiranja između legislativne i egzekutivne vlasti, K. Loewenstein je još 1937. godine, zaključujući već razbuktalu diskusiju o »kraju principa podjele vlasti« (*B. de Villeneuve*), isticao da svaka realistička diskusija o principu koji je u godinama između dva svjetska rata postao »krucijalno političko i ustavnopravno pitanje«, nužno traži pojašnjenje pojmova. A političku je situaciju između dva rata već uveliko obilježavala činjenica da su države, bilo one ustavne bilo one autoritarne i diktatorske, jasno demonstrirale egzistenciju i nužnost političkog dinamizma koji je više nego ikada tražio stapanje legislativne i egzekutivne funkcije.

<sup>1</sup> K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, 1957, str. 35.

Posljedica toga procesa bilo je i to da se tradicionalna materijalna ili kvalitativna distinkcija između funkcije stvaranja prava i (njegova) izvršenja, tj. aktualne primjene prava od strane administracije, gubila zahvaljujući kvantitativnom političkom usponu egzekutive. Aktivnosti egzekutive nisu više bile ograničene samo na ekskluzivnu primjenu zakona i na opću upravu; iste su izrasle do generalnih političkih funkcija vlade u kojoj su »donošenje i primjena zakona samo incidentalni instrumentarij političke vlasti kao takve».<sup>2</sup>

O gotovo istim problemima bilo je govora i nakon II. svjetskog rata.<sup>3</sup> Ta situacija, u kojoj pisani ustavi i dalje ostaju slovom vjerni staroj doktrini koju živi ustav dovodi u pitanje, sama po sebi otvara mogućnosti za istraživanje razloga tog sasvim izvjesnog »konzervativizma novih ustava«. Baveći se osobito odnosom legislativne i egzekutive u suvremenim ustavima, K. Loewenstein je sugerirao mogući pravac istraživanja, ističući kako jaz između »pisanog« i »realnog« ustava treba tražiti u gotovo »nesavladivim poteškoćama formuliranja nove konfiguracije vlasti u jasnim ustavnim pojmovima«.<sup>4</sup> U tome procesu formuliranja i traženja odgovora na pitanja: a) O kojim se sve značenjima principa podjele vlasti može voditi diskusija?; b) U kojim se oblicima danas pojavljuje taj princip u suvremenoj pravnoj državi?; c) Je li princip u svome sadašnjem vidu pogodan za ostvarenje pravne slobode itd?, našla se i nova argumentacija *pro* i *contra* principa podjele vlasti u okvirima suvremene države na Zapadu.

### 1. Granice vrijednosti principa podjele vlasti u suvremenoj građanskoj ustavnoj teoriji i praksi

Mada primjeri dviju utjecajnih teorija — *Kelsenove* i *Burdeauove* i na pravnome i na političkome planu ukazuju na nužnost i posljedice procesa koncentracije vlasti u rukama »parlamentarne većine«, koji (proces) predstavlja ujedno i sužavanje prostora i opstojanja tradicionalnoj dihotomiji državnih funkcija, formalna inspiracija mnogih modernih ustava i dalje ostaju prototipovi ustava iz 19. stoljeća. Pritom ipak prije uočavamo implicitnu impostaciju tradicionalne strukture negoli eksplicitno pozivanje na princip podjele vlasti. To je vrlo očito u nizu značajnih ustava donesenih ne samo nakon I. nego i nakon II. svjetskog rata. Primjeri Weimarskog ustava iz 1919. godine, francuskog ustava iz 1946, njemačkog Osnovnog zakona iz 1949. i talijanskog ustava, kao najznačajnijih, najbolja su ilustracija i potvrda izrečene tvrdnje.<sup>5</sup>

Iz ove situacije »latentnog konflikta« najisturenijih pozicija ustavnopravne nauke i osnovnih a bitno konzervativnih opredjeljenja niza ustava, samo

<sup>2</sup> K. Loewenstein, »The Balance between legislative and executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law«, u: *The University of Chicago Law Review*, Vol. V/1938, str. 566.

<sup>3</sup> Usp. G. Vedel, »Le probleme des rapports du legislatif et de l'executif«, u: *Revue Française de science politique*, 4/1958, str. 757—781.

<sup>4</sup> K. Loewenstein, *Political power and the Governmental Process*, str. 35.

<sup>5</sup> V. A. T. Vanderbilt, *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance*, 1953, str. 13.

se po sebi nametnulo pitanje relevantnosti principa podjele vlasti i granica unutar kojih se isti princip još uvijek može smatrati djelatnim.<sup>6</sup>

Ovo pitanje koje se — što nije bez značenja — postavilo usporedo s procesom »racionalizacije vlasti«, nije se ticalo samo država koje su u svojoj historiji odnosno jednoć aktualnoj sadašnjosti »živjele« princip podjele vlasti. Isto se pitanje, sudeći po obimnoj literaturi o tome, postavljalo i s obzirom na režime čija upečatljivost inače nije ostavljala ni traga sumnji o bitnom odbacivanju Montesquieuove formule.<sup>7</sup>

Potruga za odgovorima na njega pokazuje kako pretežni dio ustavnopravne literature iz zemalja buržoaske demokracije sadrži stav po kome princip podjele vlasti još uvijek pokazuje stanovitu vrijednost. Ta je vrijednost dođuše procesom racionalizacije i prilagodbe suvremene države novom vremenu svedena na sasvim određenu i ograničenu mjeru, ali i takva ona ostavlja svoje tragove kako na pravnome tako i na političkome planu.

1.1. U najnovijoj angloameričkoj literaturi principom podjele vlasti najtemeljitiije i najustrajnije su se bavili *C. J. Friedrich* i *M. J. C. Vile*.

*C. J. Friedrich* dugo je istraživao problematiku ustavne vlade i demokracije i za njega je podjela vlasti bila i ostala »bitna odlika ustavne vladavine«. Sagledavajući klasičnu funkcionalnu podjelu vlasti danas kao dio šire zamisli (ustavne vladavine, op. AB)), podjela vlasti gubi dio svoje rigidnosti i dogmatske čistoće. Za ovog velika svako komparativno istraživanje modernih ustavnih sistema otkriva veliku raznolikost, što ilustrira ne samo veoma divergentno tretiranje sudske vlasti u SAD, V. Britaniji, Francuskoj i Švicarskoj nego i organizacija i strukturiranje zakonodavne vlasti čije razrješenje ovisi o nizu okolnosti.<sup>8</sup>

U svom najznačajnijem radu *Constitutional Government and Democracy* iz 1941. godine *C. J. Friedrich* vrlo izričito tvrdi da je doktrina koja govori o tome da stvaranje propisa, njihova primjena kao i prosuđivanje u kontroverznoj situacijama u cjelini može biti povjereno različitim organima još uvijek na snazi! Eventualna modifikacija trodiobene sheme uvođenjem novih funkcija može samo dovesti do još jasnije granice između egzekutivne i administrativne funkcije. Mogućnost da vladavinsku (egzekutivnu) funkciju zajedno obavljaju legislativna i administrativna grana samo bi osigurala stupanj integracije koji mora biti ostvaren radi sigurnosti poretka u cjelini.

U svakom slučaju argumentacija za podjelu vlasti danas traži mnogo šire osnove od onih što su ih sugerirale ograničene doktrine Lockea i Montesquieua.

Proročanski upozoravajući početkom četrdesetih godina na katastrofalne posljedice koncentracije vlasti, *C. J. Friedrich* je ostao pri stajalištu o neopodnosti kontinuiranog djelovanja jednog djelotvornog sistema podjele vlasti,

<sup>6</sup> O ovome naročito *M. J. C. Vile*, *F. Bassi* i drugi.

<sup>7</sup> *F. Bassi*, »Il principio della separazione dei poteri-evoluzione problematica«, u: *R.T.P.*, vol. XV/1965.

<sup>8</sup> *C. J. Friedrich*, »Separation of Powers«, u: *Encyclopaedia Britannica*, Vol. XX, str. 227.

čija bi shema bila podešena potrebama industrijskog društva našega vremena.<sup>9</sup>

I u svojim novijim radovima C. J. Friedrich je ostao vjeran mišljenju da je koncentracija vlasti u rukama bilo korporativnog tijela poput parlamenta bilo u rukama pojedinca evidentno inkompatibilna konstitucionalizmu, naime, s podjelom vlasti ili samo formalno nazvanoj podjeli vlasti, kako na funkcionalnom tako i na teritorijalnom planu.<sup>10</sup>

1.2. M. J. C. Vile postao je »najznačajnije ime novijeg britanskog konstitucionalizma« (L. Basta) tek po publiciranju svog izuzetnog djela o konstitucionalizmu i podjeli vlasti.<sup>11</sup> Razmatrajući historiju i analizu doktrine o podjeli vlasti i njen značaj u evoluciji zapadne misli, M. J. C. Vile je u svome modelu teorije konstitucionalizma, koji bi imao važiti u suvremenoj buržoaskoj državi koja poznaje čvrste zasade tradicionalnog konstitucionalizma, uglavio mjesto i princip podjele vlasti. Na koji je način to predstavio M. J. C. Vile?

Funkcionalna klasifikacija vlasti koja je sa svim teškoćama dominirala od 1640. do 1848. godine i koja je do u tančina prezentirala široku korelaciju tri koncepta funkcija vlasti sa tri strukture doista je odgovarala realnosti. Tri vrijednosti: efikasnost, demokracija i pravедnost oštro su se suprotstavljale, ali taj se konflikt mogao institucionalizirati i kontrolirati. Upravo je on, po Vileu, dao fundamentalni impuls konceptu podjele vlasti!

Značenje ovoj ustavnoj doktrini davali su u svojim različitim kombinacijama funkcionalne intencije, organizacijska struktura i vrijednosti implicirane u strukturama. Ali pojava novih vrijednosti i novih struktura koje osiguravaju realizaciju tih vrijednosti, onemogućili su danas svako površno gledanje o podjeli vlasti. Naime, kao što je prije parlament bio ona struktura kroz koju je trebala biti realizirana demokracija, u 20. stoljeću dominantna vrijednost »socijalne pravde« usko se vezuje uz političku partiju kao onu strukturu kroz koju ta vrijednost može biti realizirana.<sup>12</sup>

Tri su osnovna elementa Vileova modela suvremenog konstitucionalizma: funkcija, struktura i proces, od čijeg međusobnog prožimanja ovisi i karakter konstitucionalizma.

Najprije treba pojasniti prirodu *funkcije* kod Vilea. Čista doktrina podjele vlasti podrazumijevala je da se funkcije vlasti među granama vlasti mogu podijeliti na taj način da jedna grana nikako ne može vršiti funkciju druge grane. Kao što se zna, u praksi ta podjela funkcija nije nikad bila postignuta niti je to i bilo poželjno. Ta je koncepcija opterećena, kaže Vile, naivnim gledanjem kako postoje različite akcije htijenja i izvršenja koje bi mogle biti izolirane i zadržavane u posebnim granama. No, takva bi se distinkcija eventualno i mogla primijeniti, ali samo na krajnje jednostavne radnje. Najveći broj operacija vlasti toliko je složen da zahtijeva donošenje čitavog niza odluka, pa ih je gotovo nemoguće svesti samo na radnje htijenja i radnje izvršenja.

<sup>9</sup> C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 1941, str. 186.

<sup>10</sup> C. J. Friedrich, *Man and His Government*, 1963, str. 552.

<sup>11</sup> M. J. C. Vile, *Constitutionalism and Separation of Powers*, 1967.

<sup>12</sup> M. J. C. Vile, op. cit., str. 347.

Analizu operacija suvremene države stoga nije pogodno, a gotovo da i nije moguće, vršiti ekskluzivnom alokacijom stvaranja propisa, primjenom propisa i presuđivanjem posebnim organima vlasti. A to zato jer, smatra Vile, čak i radnja svakoga službenika sadržava sva tri tipa radnji.

Nezadovoljstvo sa starom trijadom »vlasti« navodi ovoga autora da zaključiti kako u političkom smislu postoje u stvari dva nivoa funkcija: primarni i sekundarni. Dok prvi nivo podrazumijeva odnos između vlasti i građana, te vlasti i drugih vlada, drugi nivo sadrži unutrašnje odnose među dijelovima vlasti.

Primarni nivo sadrži četiri glavne funkcije koje su se inače iskazale u toku historije zapadnih sistema. To su funkcije donošenja pravnih propisa, diskreциона funkcija, funkcija primjene pravnih propisa i funkcija tumačenja pravnih propisa. Mada te funkcije u ustavnoj državi nisu usko vezane za njezne posebne strukture, ipak je historija ustavnosti historija pokušaja da se vlast artikulira na način da upravo posebne strukture imaju dominantnu ili važnu, mada ne i ekskluzivnu, ulogu u izvođenju date funkcije.

Smatrajući da je nemoguće razviti temeljitu podjelu funkcija na način kako je to zahtijevala čista doktrina o podjeli vlasti, Vile drži da to ujedno ne znači da pokušaj da se primarna ili dominantna briga o izvođenju posebne funkcije dade jednom ili drugom državnom organu nema važnosti.<sup>11</sup>

Na sekundarnom nivou funkcije političkog sistema u suvremenoj ustavnoj državi jesu: funkcija kontrole i funkcija koordinacije. Podsjećajući na Madisonovu tvrdnju kako među ljudima-anđelima nikakva vlast nije nužna,<sup>12</sup> Vile dokazuje kako je prije s obzirom na kontrolnu funkciju naglasak bio upravo na podjeli vlasti, odnosno teoriji o mješovitoj vladi, balansiranom ustavu, »teži i protuteži« kao sredstvima kojim se imala obavljati ova funkcija.

Smatrajući da između funkcije kontrole i pojma ravnoteže postoji pozitivna korelacija i da suvremenost razvoja ljudskih institucija ne može odbaciti historijski pojam ravnoteže, Vile traži reformulaciju starih teorija, prije svega podjele vlasti, na način da se u istima više ne traži samo ravnoteža između egzekutive, legislative i sudstva; da bi uopće bile od značaja, te teorije moraju obuhvatiti i bitne dijelove moderne vlasti: političke partije, grupe za pritisak, štampu i ostala sredstva informiranja. Razlog tome je što potonje strukture kao neobično važne u modernoj državi dobijaju funkciju kontrole.<sup>13</sup>

Na sekundarnom nivou političkog sistema postoji još jedna funkcija: funkcija koordinacije. Vile tu funkciju političkog sistema 20. stoljeća gleda kao funkciju modernosti *par excellence*. Istu vrše uglavnom političke partije i specijalizirani mehanizmi nastali u toku ovoga stoljeća (tip komisija kao industrijskog oblika organiziranja koji je usvojen da bi zadovoljio potrebe industrijskog društva).

Od analize funkcije Vile prelazi na analizu organizacijske strukture modernih demokracija na Zapadu. U historijskom i političkom smislu ovaj je

<sup>11</sup> Vile, op. cit., str. 329.

<sup>12</sup> *Federalist*, No. 51.

<sup>13</sup> M. J. C. Vile, op. cit., str. 332.

faktor obilježen stalnom tenzijom koju podstiču dva tipa organizacijske strukture: hijerarhijska organizacija i organizacija tipa collegiuma. Budući da svaki tip posjeduje vlastita obilježja, svakom tipu odgovara specifično otjelotvorenje reprezentacije. Karakteristike ovih dvaju ekstremnih polova organizacijske strukture su i različiti modeli vrijednosti, što u organizacijskim pojmovima predstavlja aspiraciju prema različitim načinima donošenja odluka. Tako svakodnevne operacije suvremenih političkih sistema Vile sagledava u pojmovima tenzije između dva spomenuta tipa organizacije, između kontinuiranog izbora među vrijednostima jednog ili drugog tipa, kao i pokušaja kombiniranja brzine i efikasnosti hijerarhije s informacijom i suglasnošću collegiuma.<sup>16</sup>

Progresivnu evoluciju velikih grana vlasti Vile sagledava ne samo kao konflikt između različitih modela vrijednosti u odnosu na način donošenja odluka, nego i kao rezultat razvijajućih koncepcija o funkcijama vlasti. No, da se te funkcionalne klasifikacije i nisu razvile, konflikt između jednog i mnogih prema stvaranju efektivnih odluka ugrađen je u samu prirodu ljudske organizacijske strukture.

Stoviše, ukazujući na značajnu koincidenciju, naime da su kolegijalna organizacija i stvaranje općih pravnih propisa *a priori* usko povezani, te da hijerarhijska organizacija i primjena prava upravo odgovaraju jedno drugome, Vile smatra da mora postojati, i to u samome korjenu organizacije vlasti — funkcionalna podjela. Upravo veza, ma kako je teško bilo precizirati, između organizacijske strukture, funkcija i vrijednosti daje podjeli vlasti onu *neporecivu* kvalitetu i središnje mjesto u toku historije. A glavni tokovi organizacije vlasti u okvirima razvijenih zapadnih društava odslikavaju upravo dijalektiku ravnoteže među dijelovima društva.<sup>17</sup>

Bitno obilježje modernih političkih i ustavnih sistema u Engleskoj, SAD i Francuskoj jest ponovno javljanje hijerarhijskog principa kao udarne snage inicijacije i koordinacije na dominirajućoj poziciji organizacije vlasti. Korištenje odlika hijerarhijskog oblika organiziranja danas, u uvjetima nužno fragmentarnih struktura vlasti, samo je po sebi nametnulo problem unutrašnje kontrole i vanjskih ograničenja nad akcijama tih struktura. A tu se efektivne kontrolne funkcije opet mogu formulirati i konstruirati unutar osuvremenjenog vokabulara teorije o podjeli vlasti.<sup>18</sup>

Trećim elementom — procesom, Vile ukazuje na svu relevantnost postupka koji su utvrđeni da bi uspostavljali i osiguravali potrebnu ravnotežu u političkom odlučivanju.

Naše vrijeme odlikuje nužnost pomirenja novih vrijednosti sa starima. Politički sistemi koji izlaze u susret zahtjevima ljudi, ma koliko ti zahtjevi bili kontradiktorni, moraju pokušati pomiriti stare strukture i procedure sa novima. U tom postizanju ravnoteže između raznih pogleda na prirodu vlasti kontrola će imati važnu funkciju, baš kao i funkcija suradnje. Primarne funk-

<sup>16</sup> Ibid., str. 338.

<sup>17</sup> M. J. C. Vile, op. cit., str. 340.

<sup>18</sup> Ibid., str. 343.

cije smatrat će se važnima, jer će iste nastojati dati izraz starim vrijednostima koje moderni ljudi ne mogu napustiti. U tome kontekstu bit će važan čak i stari koncept o podjeli osoba u vlasti, i to ne kao cilj po sebi već kao sredstvo za postizanje ravnoteže.

Na kraju prikaza *Vileovih* razmatranja o podjeli vlasti danas, valja ukazati i na to da kroz prizmu svoga modela konstitucionalizma, Vile smatra da je u suvremenom engleskom sistemu vlasti ravnoteža na djelu, i to zahvaljujući djelovanju Donjeg doma, odnosno njegovoj ulozi u ostvarivanju funkcije donošenja pravnih propisa, kao i u kontroli sredstava kojima operira vlada. U tom smislu, djelomična podjela vlasti još uvijek čini središnje načelo ovoga staroga sistema vlasti.<sup>19</sup>

1.3. — Suvremena ustavnopravna i politološka literatura u kojoj autori zastupaju stav o još uvijek vitalnom principu podjele vlasti usprkos njegovoj ograničenoj ulozi, obimna je u svakom pogledu. Osim dvojice istaknutih angloameričkih teoretičara i analitičara modernih ustavnih i političkih sistema, čije smo stavove izložili, navest ćemo još nekolicinu autora koji su se bliže bavili tom tematikom.

U njemačkoj literaturi to su *O. Kägi*, *P. Schneider*, *W. Steffani*, *O. Küster*,<sup>20</sup> u talijanskoj *V. Zangara*, *F. Bassi*,<sup>21</sup> a u francuskoj *G. Burdeau*, *M. Duverger*, *M. Troper* itd.<sup>22</sup>

Kako se u novijoj literaturi ocjenjuje relevantnost principa podjele vlasti i kakva se argumentacija pritom koristi?

Osnivanje modernih političkih partija i njihovo djelovanje ostavili su dubok trag u strukturi liberalne države. Proučavajući političke partije i »minijature političke sisteme«, *M. Duverger* ističe da je razvoj političkih partija imao veliko značenje za ukidanje okova starih političkih kategorija prisutnih još od Aristotela. Štoviše, apstraktna distinkcija o podjeli vlasti, npr. u SAD, kao i razgovor o prisutnosti te teorije gotovo nisu beznačajni ukoliko se u razmatranje ne uključuje i odnos između političkih partija i podjele vlasti.

Ilustrirajući to svoje stanovište, *Duverger* dokazuje kako su u SAD, u stvarnosti, partije subjekt dvaju političkih režima čija priroda ovisi o distribuciji sjedišta u Kongresu.

Kao su predsjednik SAD-a i većina u Kongresu na istoj strani, postoji, po *Duvergeru*, visoka koncentracija vlasti; suprotno obilježava pak više nego uočljiva podjela vlasti.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> L. Basta, *Politika u granicama prava*, 1984, str. 143.

<sup>20</sup> O. Kägi, »Von der Klassischen Dreiteilung zur Umfassenden Gewaltenteilung« u: *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit*, 1961. P. Schneider, »Zur Problematik der Gewaltenteilung in Rechtsstaat der Gegenwart« u: *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 1957., W. Steffani, »Gewaltenteilung im Demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat« u: *Politische Vierteljahrschrift* 2/1962. O. Küster, »Das Gewaltenteilungsproblem im Modernen Staat«, u AOR, 1949.

<sup>21</sup> U talijanskoj literaturi radove V. Zangara, F. Bassia itd.

<sup>22</sup> V. radove M. Duvergera, G. Burdeaua, M. Tropera, »La Separation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française«, Paris, 1980.

<sup>23</sup> M. Duverger, *Political Parties*, 1964, str. 392.

U okvirima moderne »partijske države« došlo je dakle do pojave slijedećih dvaju trendova: na političkom terenu opažaju se pojave koncentracije vlasti, dok je na juridičkom terenu došlo do progresivnog približavanja između predstavničkog tijela i vlade.

U ovome prožimanju tradicionalni kanon, po kome je aktivnost stvaranja pravnih propisa bila samo jedna od iznimnih kompetencija izvršne vlasti, biva potpuno zapostavljen: normativna funkcija postala je u međuvremenu institucionalno sluga egzekutivne vlasti.<sup>24</sup> Tom inovacijom skršen je i jedan od temeljnih potpornih stupova formalno-supstancijalne teorije po kojoj je pripadanje normativne funkcije legislativnim organima bilo pravilo.

Pobliže proučavanje državnih djelatnosti navodi danas čitav niz promatrača na zaključak da je tradicionalni pojam podjele vlasti čvrsto ostao samo pri onoj tendenciji koja izdvaja sudsku vlast od ostale vlasti. Iako ni toj vlasti sudska funkcija nije uvijek bila povjerena na ekskluzivan način, ipak su mnogi suvremeni ustavi — npr. *talijanski* u čl. 101, 104, 106, 107—8, *njemački* u čl. 97, *francuski* u čl. 64 — dokaz htijenja da juridička nezavisnost sudstva bude odlučan korak prema stvaranju pretpostavki da sudstvo zaista bude stvaran čuvar osnovnih sloboda čovjeka i građanina.<sup>25</sup>

U situaciji u kojoj sagledavamo, s jedne strane, otkazivanje tradicionalnih kriterija ove teorije, a s druge strane pokušaje novoga utemeljenja teorije o podjeli vlasti i njezine interpretacije, razlikovanje između legislativnih organa (parlamenta) i egzekutivnih organa (vlade) čini se da ostaju u funkciji organizacijskog principa kojega bi svrha bila osiguravanje određenog razvoja i koordiniranja državne aktivnosti.

U *juridičkom* kontekstu takva tvrdnja vodi ka zaključku da se princip podjele vlasti — posebno što se tiče odnosa između legislative i egzekutive, reducirao na čisti kriterij podjele rada. Kao takvom njemu bi svrha bila osiguravanje širih pravaca razvoja te omogućavanje doseganja određenih interesa na način da određeni aparat ili organ vlasti strukturno najpogodnije osposobi.

U toj perspektivi može se očuvati posebna važnost formalnog (štoviše proceduralnog) pojma funkcije, ukoliko se sposobnost jednog aparata ili jednog organa vrednuje prvenstveno u odnosu na učinak, koji se prepoznaju upravo po tome što oni baš pripadaju određenoj vrsti juridičkih akata toga organa.

U *političkom* kontekstu aktualna vrijednost principa podjele vlasti mogla bi se pak izraziti na slijedeći način. Historijsko praćenje principa podjele vlasti od Montesquieua do našeg vremena otkriva evoluciju i transformacije ove formule. Zamišljen kao instrument garancije građanskih i političkih sloboda građana u odnosu na apsolutizam monarha, princip podjele vlasti prešao je razvojni put od sredstva za obranu posljednjih ostataka kraljevske vlasti protiv širenja buržoaskog principa do organizacijskog kanona kako za

<sup>24</sup> G. Vedel, »Le Probleme des rapports du législatif et de l'exécutif« u: *Revue Française de Science Politique* 1958, str. 757.

<sup>25</sup> G. Marshall, *Constitutional Theory*, 1971, str. 118; usp. F. Bassi, op. cit., str. 107.



zaštitu pojedinca tako i za zaštitu društva od premoći većinske partije. Dakle, funkcija je tog principa: zaštita određene političke vrijednosti koja omogućuje individualizaciju granica njegove važnosti na pravome planu.<sup>26</sup>

Omogućavajući ostvarenje ciljeva ekstrajuridičkog reda, princip podjele vlasti je iskazivao svoju strukturalnu prilagodljivost jer se jedino na taj način mogao uskladiti s različitim historijskim i ambijentalnim situacijama.

S obzirom na tu svoju imanentnu mogućnost adaptacije različitim sociološkim realnostima koja je dopustila principu da nadživi velike političke promjene, većina analitičara organizacije vlasti suvremene ustavne države slaže se s mišljenjem da princip podjele vlasti i danas ima vrlo važnu ulogu. Kao i princip podjele svjetovne od duhovne vlasti, civilne od vojne, u određenim granicama političke od ekonomske, tako je i ovaj princip ustavne organizacije postao opći patrimonij — neodvojiv od moderne države<sup>27</sup>

## 2. Moguća tipologija suvremenih teorija o podjeli vlasti

Suvremena ustavnopravna i politološka literatura koja analizira demokratsko-pluralističku pravnu državu, odnosno slobodarske res-publice Zapada (des Freiheitlichen Gemeinwesens des »Westens«) — kako ih je na jednom mjestu nazvao *W. Steffani*,<sup>28</sup> u rasponu mogućnosti sustavnog istraživanja i tumačenja te države značajno je mjesto ostavila i politološkim doktrinama o podjeli vlasti.

Uzimajući podjelu vlasti kao temeljni politološki pojam (*politologischer Grundbegriff*) dio je suvremene njemačke teorije razvio novu »smislenu debatu o podjeli vlasti« koja je svoju konačnicu dobila u (novoj) tipologiji teorija o podjeli vlasti.<sup>29</sup>

Polazeći od stava da nužna politička pretpostavka slobodarskog oblikovanja života predstavlja sistem vladanja u kojem se prakticira i podjela vlasti, *W. Steffani* na podjelu vlasti gleda na slijedeći način.

Kao temeljni pojam modernog »kompliciranog sistema vladanja« (*Kompliciertes Regierungssystem*) podjela vlasti ne označava samo apstraktni pojedinačni problem kao što je npr. funkcionalno i personalno dijeljenje između legislative i egzekutive ili dijeljenje unutar legislative. Potonje predstavlja samo podjelu vlasti u užem smislu. U širem smislu podjela vlasti u modernoj diskusiji prije svega označava temeljni princip političkog oblikovanja vlasti, naime institucionalizirano osiguranje pravno-državne obavezanosti normi — prije svega garanciju neotuđivih osnovnih prava — posredstvom onoga raščlanjivanja koje ograničava vlast te uzajamne kontrole najviših instanci, kao i aktiviranje cjelokupnog građanstva, da bi se jedan izvršeni, mogući trajni proces integracije ozbiljio kao cjelina koja osigurava slobodu.

<sup>26</sup> Usp. C. H. Wilson, op. cit., str. 504; F. Bassi, op. cit., str. 108.

<sup>27</sup> F. Bassi, op. cit., str. 109.

<sup>28</sup> O. Lessona, *La divisione dei poteri*, str. 1147; *W. Steffani*, op. cit., str. 256.

<sup>29</sup> A. Morkel-G. Meyer, »Separation of Powers«, u: *Marxism-Leninism and Western Society — A Comparative Encyclopedia* str. 313, vol. 7.

Dvostruki je dakle aspekt u osnovi principa podjele vlasti. Jednom, to je raščlanjivanje kompetencija i kontrole moći, s čime je povezan dezintegrirajući moment. Drugi put, riječ je o aktiviranju zajednice ka cjelini, čime biva naglašena težnja ka svjesno izvršenoj integraciji.<sup>10</sup>

Preko nadasve zanimljivog *psihološkog* tumačenja teorije o podjeli vlasti, odnosno ovoga dvostrukoga aspekta principa podjele vlasti, pri čemu W. Steffani zapravo izlaže pokušaje dijela *švicarske* ustavnopravne teorije (*Imboden, Sindler, Marti*. . .) da *Jungovim* arhetipskim slikama objasni prirodu racionalne konstitucionalne pravne države i »države blagostanja«,<sup>11</sup> čime politološki pristup čini još zaokruženijim, W. Steffani nabraja pet temeljnih doktrina o podjeli vlasti.

Te doktrine međusobno su u tijesnoj vezi i tek zajedno omogućuju upotrebljivu iskaznu vrijednost. Među njima stoje: državnopravna ili »horizontalna podjela vlasti«, temporalna, federativna ili »vertikalna«, decizivna te socijalna podjela vlasti!

*Državnopravna* ili *ustavna* teorija o podjeli vlasti utemeljena je na klasičnoj distinkciji između legislative, egzekutive i sudske vlasti. Takva teorija otvorena je pitanju o tome je li trodioba još uvijek adekvatna suvremenim političkim i društvenim okolnostima. Mada joj je *Kant* nastojao dati logičku utemeljenost, suvremenost od *Sun Jat Senovih* pet vlasti do *H. Jahreissove* dvije vlasti, parlamentarni sistem vlade danas otkriva široku skalu mogućih razvrstavanja »efikasnih dijelova ustava« (Bagehot).

U okvirima državnopravne teorije o podjeli vlasti *problem vremena* pokazuje se kao posebni, najvažniji aspekt upravo zato jer se svako pojašnjenje raščlanjivanja kompetencija, svako dijeljenje funkcija i službi, personalno ukrštanje itd., nužno konfrontira s problemom trajanja. Državnopravnu ili ustavnu teoriju o podjeli vlasti treba stoga upotpuniti s *temporalnom teorijom podjele*.

Da problem vremena zadobija središnju ulogu, vidi se iz provocirajuće kratke formule *F. Meinecke*a o konceptu ustava moderne države. Za *Meinecke*a taj ustav uistinu predstavlja »diktaturu povjerenja na neko vrijeme«. Vremensko ograničenje mandata i službi, izborni rokovi, vremenske granice proceduralnim pitanjima, trajanje izvanrednih ovlaštenja itd., problemi su koji ustavnu i političku misao o podjeli vlasti prate od *Rousseau*a, preko *Milla* sve do danas.

U parlamentarnom sistemu vladavine sistem vremena dobija, zahvaljujući strukturalno težišnim funkcijama opozicije, sasvim novu dimenziju. U tome sistemu može se govoriti o samokoćecem raščlanjivanju političke vlasti, legislative i egzekutive na trajni rok samo onda kada slobodna opozicijska djelatnost ima realne šanse da na izborima i sama postane vladinom većinom. Tako npr. izborni turnus postaje odlučujućim problemom. Isto značenje imaju i druge institucije ovisne o vremenskoj dimenziji.

<sup>10</sup> W. Steffani, »Gewaltenteilung Im Demokratisch-Pluralistischen Rechtsstaat«, u: *Politische Vierteljahres schrift* 3/1962, str. 256.

<sup>11</sup> W. Steffani, op. cit., str. 258.

Državnopravna i temporalna teorija o podjeli vlasti dopunjuje se s *federativnom* ili *vertikalnom* teorijom o podjeli vlasti. Dok se pomoću prve pita o zgradi vladavine prema njenim organizacijskim okvirima, pomoću druge o tome u kojim specijalnim oblicima postoji predsjednički ili parlamentarni sistem vladavine, pomoću federativne teorije o podjeli vlasti rasvjetljava se sistem i međuzavisnost teritorijalnih jedinica djelovanja te njihove svakodnevne kompetencije oblikovanja i kontrole vlasti spram građanskih sloboda pojedinaca. Federativna nauka podjele omogućuje ne samo uvide u državno-pravno vertikalno stupnjevanje kompetencija i veza kontrole, već pojašnjava i međunarodna prava, internacionalna ukrštanja svakodobnih sistema vlasti.

U tome sklopu svoju ulogu ima i princip subsidiariteta kao norme za vertikalnu podjelu vlasti odnosno kao princip nadležnosti.

*Decizionalistička* teorija podjele vlasti temelji se na činjenici da se u demokratskom društvu političke odluke donose na pet razina: razini vlade, parlamenta, političkih partija, grupa za pritisak i javnog mnijenja. Ti nivoi odlučivanja ne samo da kontroliraju nego i dopunjuju jedni druge, jer tih pet pozicija »tvorbe volje« i odlučivanja zaista je međusobno najuže povezano. Pluralizam koji osigurava slobodu i koji se ne izobličava niti u grupnu anarhiju niti u autoritativnu diktaturu države moguć je, prema zastupnicima ove teorije, samo onda kada u svakoj od nabrojanih razina odlučivanja postoji zajamčen visoki stupanj autonomne mogućnosti odlučivanja. Postane li pluralizam unutar pojedinih razina sužen, uzurpira li se proces odlučivanja isključivo u instancama državnog prostora, tada postoje predznaci koji govore o autoritarnom sistemu ili iznuđenoj integraciji. Ako je sloboda svih razina isključena, raspršena i ako sve odluke nameće jedna monopolistička i sveodređujuća instanca, onda je riječ o postojanju autokratskog i totalitarnog društva.

Sve nabrojene doktrine mogu biti formalističke ili čak potpuno mehaničistički orijentirane. Tome je tako zbog jednostavnog razloga što sistem podjele vlasti koji nema veze s realno-socijalnim svakako ostaje samo mrtvi teorem. Zato podjela vlasti dobija svoj smisleni sadržaj kao fundamentalni princip strukture tek onda kada je ovaj postavljen u vezu sa socijalnim sistemom grupa. Tek kada se tkivo socijalnih vlasti i njihovih struktura, mobilnitet i antagonizama obuhvati i konfrontira s jedinicama kompetencija i personalnim jedinicama spomenutih doktrina podjele, imamo posla s podjelom vlasti u sveobuhvatnom smislu. Ako je cilj podjele vlasti funkcionalnim raščlanjivanjem i kontroliranim razvrstavanjem, omogućiti izjednačavanje koje osigurava slobode realnih socijalnih vlasti, tada podjela vlasti pokušava odgovoriti toj intenciji tako što ona borbu socijalnih grupa, klasa, s jedne strane, upravlja u smislu državno-pravnih tokova, a s druge strane ih pokušava dovesti u posredujuću ravnotežu. Podjela vlasti u stvari hoće rat klasa nadomjestiti svjesnom a akceptiranom vezom u smislu odnosa partnerstva.

Govoreći na istoj ravni V. Leontovitsch kazao je i ovo: »Ukoliko se princip podjele vlasti dovodi u vezu sa sociološkim činjenicama pluraliteta socijalnih krugova, isti dobiva općenito značenje, princip postaje općim principom

socijalnog života i mora biti označen kao izvor individualne slobode kao i fenomena autonomije u socijalnom životu».<sup>12</sup>

Prihvaćene dakle kao jedan model pitanja, kao upotrebljivi kompleksni zahvat za sustavnu analizu »zbiljnosti jedne vladavinske tvorbe« i njenog kompliciranog organizacijskog sklopa i složenih životnih procesa, te teorije, pojedinačno ili u cjelini, trebale bi i danas služiti za znanstvenu poziciju usporedbe »realnih ustava«. Ne dokazuje li pritom nauka o podjeli vlasti, odnosno princip, još uvijek svoju upotrebljivost?

Milan Čelović

Tehnološki fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Arsen Bačić

### ON THE RELEVANCE OF THE DIVISION OF POWER DOCTRINE

#### Summary

While asking himself about the actual relevance of the principle of the division of power, the author was led to study the opposition between the conservatism of the great constitutions and critical theory. The latter questions whether the authors of the constitution are justified in insisting on this principle. An insight into contemporary critical literature and positive constitutional law makes it possible to conclude that the principle of the division of power — in spite of all possible objections to it — is still an active force of the contemporary bourgeois state.

<sup>12</sup> V. Leontovitch, »Abhängigkeit und Selbständigkeit bei der Gewaltenteilung«, 1951, cit. pr. W. Steffani, op. cit., str. 282.