

Teža i protivteža (check-and-balance) kao princip parlamentarizma

Tri primera iz teorije savremenog angloameričkog konstitucionalizma

Lidija R. Basta

Institut za uporedno pravo, Beograd

Sažetak

Rad se bavi težom i protivtežom (check-and-balance) kao principom parlamentarizma. Ukazavši na to da konstitucionalna demokratija tvori središnji pojam savremene teorije angloameričkog konstitucionalizma, autor podvrgava podrobnoj kritičkoj analizi shvatanja njenih najznačajnijih predstavnika. On pri tom ocenjuje neuspešnim pokušaj prevladavanja tradicionalnih formi promišljanja konstitucionalne vlade kao sistema podeljenog i (ravnotežom) kontrolisanog vršenja vlasti. Konstitucionalizam nije uspeo da funkcionalizacijom pojmova prevlada liberalizam. Ravnoteža vlasti nudi se kao teorijsko-praktička mogućnost istovremeno ograničene (liberalne) i slobodne demokratske vlasti, odražavajući tako u punom smislu imanentnu protivrečnost između ustavne egzistencije parlamentarizma i njegove društvene zbilje, koju je protivrečnost Marks imao u vidu kada je parlamentarizam označio kao »čisti politički izraz građanske vladavine«.

Savremeni angloamerički konstitucionalizam, zasnovan na pravno-političkoj tradiciji common lawa i temeljnim postavkama liberalizma, problematizuje takve principe i oblike uspostavljanja organizovane političke vlasti koji će ovu svesti u okvire što ih pravo utvrđuje. Ograničavanje i kontrola vladavinskog procesa, kao načini očuvanja čovekove slobode, postavljaju se u odgovarajući ustavnopolitički mehanizam podeljenosti, pa samim tim i ravnoteže vlasti (check-and-balance). Stoga konstitucionalna demokratija tvori središnji pojam teorije angloameričkog konstitucionalizma. Reč je, zapravo, o konkretnoistorijskom obliku konstitucionalne vlade, koji predstavlja ograničeno (*predstavničkim sistemom uspostavljeno*), odgovorno i podeljeno vršenje političke vlasti od strane (*ravnotežom*) uzajamno kontrolisanih ustavnih nosilaca vlasti. Pri tom podeljeno vršenje vlasti ne treba poistovetiti sa sistemom podele vlasti. Naprotiv, na delu je pokušaj nove »funkcionalizacije« vladavinskog procesa, zasnovane na osamostaljivanju funkcije kontrole i njenom ugrađivanju u ustavne institucije vlasti putem mehanizma predstavničke demokratije. Tako je u konstitucionalnoj demokratiji kontrola svih ustavno institucionalizovanih oblika vladavinskog procesa, u krajnjoj liniji, u rukama političkog suverena, »naroda«.

Da je autentični angloamerički konstitucionalizam po svom samorazumevanju podeljeno i uravnoteženo vršenje političke vlasti — postaje oči-

gledno upravo s obzirom na njegove uvide u savremeni parlamentarizam. S jedne strane, za većinu novijih britanskih autora može se sa dosta osnovanosti reći da su prevashodno ustavnopravni pisci. Usvajajući i danas monističku interpretaciju sistema parlamentarne vlade, uspostavljenu na »neprikosnovenosti« klasične trihotomne podele funkcija državne vlasti, ti autori unapred smatraju neprihvatljivom svaku tezu o uravnoteženom organskom i funkcionalnom dualizmu legislative i egzekutive — podele vlasti nema pa, prema tome, nema ni institucionalnih mogućnosti za bilo kakvu ravnotežu u njihovom međusobnom odnosu.¹ S druge strane, autentični predstavnici savremene teorije angloameričkog konstitucionalizma odbacuju tradicionalizam klasifikacije na zakonodavnu, izvršnu i sudsku funkciju, kao oblike ustavne institucionalizacije vrhovne vlasti. U svakom oštrijem podvajanju ustavne stvari i političkih procesa oni vide shematsku konstrukciju teorije koja (ne)svesno previda da je odnos između ustavnoga i političkoga danas trajno i neraskidljivo uspostavljen. U skladu s tim, parlamentarizam samo valja videti kao *suptilniji oblik* teže i protivteže u uslovima delimične organske, funkcionalne i personalne razdvojenosti ustavnih vlasti.

1. M. J. C. VAJL: *ravnoteža kao trajni elemenat konstitucionalizacije političke vlasti*. Vajl (M. J. C. Vile, autor poznate knjige *Konstitucionalizam i podela vlasti*)² nesumnjivo je najznačajnije ime novijeg britanskog konstitucionalizma. Njegov pokušaj teorijske rekonstrukcije parlamentarne vlade, kao sadržinski izmenjenog i obogaćenog sistema ustavne ravnoteže u političkom sistemu savremene predstavničke demokratije, višestruko je indikativan za današnju teoriju konstitucionalizma. S jedne strane, Vajlov napor je usmeren ka prevladavanju tradicionalnih teorijskih formi promišljanja trajne i suštinske postavke konstitucionalizma kao sistema podeljenog i (ravnotežom) kontrolisanog vršenja političke vlasti. S druge strane, međutim, Vajl u mnogo čemu ostaje vezan upravo za tradicionalne kategorije konstitucionalnog mišljenja, smještajući ih, doduše, u znatno širi teorijski okvir političkog sistema, nasuprot sistemu državne vlasti.

Vajlovo razmatranje parlamentarne vlade ostvareno je uvidom u dva kruga pitanja: a) širi, koji se bavi novim modelom konstitucionalizma kao teorijskog okvira interpretacije parlamentarne vlade, b) uži, koji govori o doktrinarnom značenju sistema teže i protivteže u takvom obliku organizacije vlasti.

a) Novi model teorije konstitucionalizma relativno je samosvojan rezultat Vajlovog pokušaja pomirenja pojmova klasičnog konstitucionalizma

1
Upor. naročito: I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge, 1958; *Cabinet Government*, Cambridge, 1937; *The Law and the Constitution*, 4th ed, London, 1956; *Parliament*, 2nd ed, Cambridge, 1969; O. Hood-Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 6th ed, London, 1978; K. C. Wheare, *Government by Committee*, Oxford, 1955; E. C. S. Wede — C. D. Phillips, *Constitutional Law*, 6th ed, London,

1962; S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, 3rd ed, Penguin Books, 1978; H. Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, London, 1965, naročito str. 575—621; S. E. Finer, *Comparative Government*, Penguin Books, 1978, str. 131—186; J. A. R. Marriot, sir, *English Political Institutions*, 4th ed, Oxford, 1955.

2
M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1969.

podele vlasti, vladavine prava, ograničene vlade — sa središnjim pojmovima demokratskog liberalizma — idejom predstavničke i odgovorne vlade. U tu svrhu, njegov model je trostruko mišljen: kao sistem funkcija, kao sistem struktura (organizacije) i kao sistem procesa. Sva tri elementa konstitucionalizma nalaze se u odnosu sadržinske interakcije, uspostavljenom njihovim zajedničkim utemeljenjem u jedinstveni sistem vrednosti: načela pravičnosti, demokratičnosti i efikasnosti političkog odlučivanja, kojima je prožeto savremeno konstitucionalno mišljenje.³

Razvijajući svaki od pomenutih elemenata konstitucionalizma ponosob, Vajl se najpre zadržava na novoj klasifikaciji funkcija političke vlasti. To nije nimalo slučajno. U pitanju je, naglašava on, prevazilaženje tradicionalnog bavljenja sistemom državne vlasti (machinery of government) novom funkcionalizacijom političkog sistema. Odatle proističu i sledeće, ništa manje značajne razlike u samim pretpostavkama za promišljanje parlamentarnog sistema kao određenog oblika političkog sistema.

Dok se normativizam tradicionalne klasifikacije državnih funkcija ogledao u hijerarhijski uspostavljenj strukturi, u kojoj je zakonodavna funkcija primarna u odnosu prema ostalima,⁴ novi model funkcija političkog sistema tek je posredno, ali i mnogo šire, normativno zasnovan. Vajl, naime, piše o *primarnom* i *sekundarnom nivou* razvrstavanja funkcija. S obzirom na onaj prvi, moguće je govoriti o funkciji donošenja pravnih propisa (rulemaking), koja je šira od zakonodavne, o diskrecionoj funkciji, o funkciji primene pravnih propisa i o funkciji ovlašćenog tumačenja pravnih propisa.⁵ Na sekundarnom nivou razlikuju se funkcija kontrole i funkcija saradnje, i ovde Vajl uvodi elementat »trebanja« u klasifikaciju. Kontrola nije pojmljena samo kao objektivna i dat skup samostalno uobličenih radnji, reč je (prevashodno) o zahtevu za *kontrolom* političkog odlučivanja kao trajnim elementom sistema konstitucionalizma. U tom smislu, i zahtev za ostvarivanjem ravnoteže u odnosima pojedinih delova ustavno-političke strukture ne postavlja se kao mogućnost, već kao nužnost da bi se uopšte govorilo o konstitucionalnoj vladavini.⁶

3
Upor.: ibidem, str. 315—316.

4
»Istorija zapadnog konstitucionalizma bila je istorija stalnog pritiska da se održi vrhovna vlast 'zakonodavca'« (str. 320; upor. takode str. 316—320).

5
»Ove funkcije (primarne funkcije državne vlasti — L. B.) nisu neposredno povezane sa konkretnom strukturom u ustavnoj državi, ali istorija ustavnog razvoja jeste, pored ostalog, istorija pokušaja da se vladavina artikuliše na način koji će određenoj strukturi omogućiti da igra dominantnu ili značajnu, ali nikako jedinu ulogu u vršenju date funkcije. (...) Cela istorija doktrine o podeli vlasti, zajedno sa pratećim teorijama, indikativna je po tome što je pokazala da *ni potpuna podela*

nitl potpuno spajanje vlasti (...) nije prihvatljivo za one koji žele da istovremeno ostvare i *efikasnu i kontrolisanu vladavinu*« (str. 329, podv. L. B.)

6
»Stoga funkcija kontrole podrazumeva pojam ravnoteže, bez obzira na to da li je ova ravnoteža izražena u samom sistemu organizacije vlasti, u odnosu vlade i naroda, ili u odnosu između samih sredstava kontrole. Istorijski pojam ravnoteže mora da bude ponovo iznet u prvi plan (...) Moramo ranije shvatanje preformulisati na takav način da se više ne zahteva ravnoteža između zakonodavne, izvršene i sudske vlasti, već da se u ovaj sistem uključe svi bitni delovi moderne vladavine — političke partije, grupe za pritisak, štampa, radio i televizija« (str. 333).

Tradicionalna klasifikacija funkcija državne vlasti rezultat je određene teorije o institucionalizovanoj političkoj vladavini (government) i o pravu, u isto vreme. Međutim, novije klasifikacije funkcija u političkoj nauci, koje se uglavnom svode na funkciju vladanja, odnosno vršenja vlasti, i funkciju kontrole, imaju u vidu samo organizovanu političku vlast.⁷ Taj krupni nedostatak rešavan je u teoriji parlamentarne vlade naglaskom na načelu ministarske odgovornosti, koje, kao središnji pojam takvog sistema organizacije vlasti, čini »novi oblik pomirenja« između teorije prava i teorije državne vlasti.⁸

Organizaciona struktura sistema konstitucionalizma ostvaruje se, po Vajlu, kombinacijom dvaju načela: hijerarhije i ravnopravnosti u zajedničkom odlučivanju. Posmatran u tom svetlu, period vrhunca parlamentarnog sistema sredinom prošlog stoleća predstavljao je harmonično uspostavljen odnos između ova dva, potencijalno suprotstavljena načela. Takva harmonija i »delikatna ravnoteža« postignuti su zahvaljujući unutrašnjim mehanizmima u organizovanoj strukturi vlasti. Međutim, najnovija etapa u razvoju britanskog parlamentarizma ponovo oživljava hijerarhijski princip organizovanja, pri čemu je taj proces transformacije od kabinet-ske ka premijerskoj vladi unekoliko ograničen, kako spoljašnjim, tako i unutrašnjim činiocima protivteže.⁹

Konačno, treći elemenat modela konstitucionalizma izražava se u odgovarajućem sistemu postupaka, utvrđenih radi uspostavljanja i obezbeđenja potrebne ravnoteže između funkcije saradnje i funkcije kontrole u političkom odlučivanju. Po mišljenju Vajla, u tom sistemu postupaka valja videti samu bit svakog političkog procesa, institucionalni izraz prihvatljivih vrednosti u određenom društvu. Vraćajući se ponovo na efikasnost, pravičnost i demokratiju kao temeljne vrednosti u konstitucionalizaciji politike Zapada, autor zaključuje da je upravo naglašena briga za ostvarenje socijalne pravde unela nove dimenzije u savremeni sistem vlasti.¹⁰

b) S obzirom na naznačeni teorijski okvir interpretacije parlamentarnog sistema, ne čudi što je on kod Vajla naglašeno pojmljen kao osobena kombinacija trajnih elemenata konstitucionalizacije političke vlasti — sa saradnjom i kontrolom kao funkcionalnom osnovom novog modela konstitucionalizma. Tačno je da je teorija sistema ustavne ravnoteže iz osamnaestog stoleća ustupila mesto teoriji parlamentarne vlade, ali joj je

7

Upor. str. 229.

8

Str. 231.

9

Tako se u poslednje vreme pokušava sa uvođenjem principa predstavljanja u rad administracije, kako bi se pronašla neka vrsta ravnoteže između ekspativnosti i kontrole *unutar* određene organizacione strukture. U isto vreme, uvode se načela pravičnosti i »due process« u pravni postupak. Što se tiče oblika spoljašnje kontrole za određenu organizacionu strukturu, Vajl je jedino vidi u mogućnosti da Parla-

ment kontroliše vlast koju vrši vlada. Stoga on i smatra ciničnim svaki razgovor o pokušaju Parlamenta da se »meša« u poslove izvršne vlasti (više na str. 342—343).

10

Štaviše, socijalna pravda je nadvisila ostale dve vrednosti. Ona danas poseduje samosvojne kanale artikulacije, zahvaljujući pre svega masovnosti savremenog partijskog sistema. Političke partije postale su danas *par excellence* deo institucionalizovane vladavinske strukture (više na str. 347—349).

u trajnu baštinu ostavila zahtev za uravnoteženjem različitih elemenata ustavno-političke strukture, kao neuklonjivog uslova za uspostavljanje ograničene i kontrolisane vladavine. Prema tome, teorija parlamentarne vlade, u stvari, na novi način i novom sadržinom afirmiše postavke sistema ustavne ravnoteže.

U ovom delu Vajlova interpretacija teorije parlamentarne vlade postaje naročito zanimljiva i indikativna. S jedne strane, on govori o novim pretpostavkama, izraženima u drugačijoj funkcionalnoj osnovi za razvrstavanje oblika vlasti u određenom sistemu organizacije vlasti, dakle o Milovom i Bedžhotovom (W. Bagehot) razlikovanju vršenja vlasti od njene kontrole, i naglašava da je na toj osnovi uspostavljen novi bilans *unutar* Doma komuna, koji samim tim svedoči o delimičnoj i suptilnoj podeli vlasti kao uslovu za njeno ograničavanje i kontrolu u okviru sistema koji je konstituise. Vajl takođe upozorava na prevladavanje stanja klasičnog ekvilibrijuma — vlasti nisu u toj meri odeljene da se mogu na takav, suprotstavljajući način, ograničavati — već je, zahvaljujući osobenom partijskom sistemu, postignut harmoničan odnos saradnje i kontrole, što podrazumeva ponovnu afirmaciju sistema teže i protivteže u uslovima kvalitativno nove funkcionalizacije sistema vlasti."

Onda kada bi se s razlogom moglo očekivati da će Vajl svoj model teorije konstitucionalizma uverljivo primeniti na savremenij britanski ustavno-politički sistem — kako bi dokazao da je i ovde reč o sistemu teže i protivteže, ali uspostavljenom na drugačijoj funkcionalnoj osnovi i ostvarenom u drugačijem ustavnom prostoru i sa drugačijom sadržinom — Vajl se, po našem mišljenju, ipak priklanja tradicionalnom konstitucionalizmu. Ono što se zove «funkcionalnim viđenjem vlasti donošenja pravnih propisa» (functional view of rulemaking power) zapravo je funkcionalistički postavljena klasična teza o prožimanju legislative i egzekutive u britanskom parlamentarizmu. Naime, Vajl tvrdi da je u savremenom *sistemu vlasti* (system of government — dakle: *ne*, political system!) ostvarena ravnoteža i da je ona moguća upravo zato što ceo proces donošenja najznačajnijih političkih odluka zavisi od strukture i ustavnih ovlašćenja Doma komuna! U *ovom smislu*, delimična podela vlasti još tvori središnje načelo britanskog sistema. Predstavnički dom ni danas nije — smatra Vajl — sveden na puku formalnost; on ima jasnu i značajnu ulogu u ostvarivanju funkcije donošenja pravnih propisa, i ona se ogleda u angažovanju opozicione partije na obaranju vladinih predloga. S obzirom na moguće ishode sledećih izbora, vlada je primorana da se u Parlamentu brani na način koji se nikako ne može smatrati protokolarnim. Ona je svesna da će opoziciju teško uveriti u snagu svojih razloga, ali, u dijalogu, sa njom zapravo ima na umu određene interesne grupe u biračkom telu, na koje mora da se osloni bar isto toliko koliko i na svoje partijske istomišljenike u Domu komuna.

Dakle, za Vajla je *realnost ustavnog položaja* Doma komuna odlučujuća za ocenu vladavinskog procesa. «Nemojmo jednu instituciju otpisivati

jednostavno zbog toga što više *ne pravi zakone*; ona i dalje posredno ograničava i kontroliše sam postupak pripreme nacrtu zakona«, upozorava ovaj autor. Zahvaljujući tome što se i danas u Domu komunala mogu razlikovati tri, funkcijama odvojene grupe poslanika — članovi vlade, obični poslanici iz redovne parlamentarne većine i pripadnici opozicije — može se zaključiti da ministri, službenici administracije i Dom komunala još uvek dele vlast donošenja pravnih propisa. Štaviše, »troslojna struktura« Predstavničkog doma omogućava institucionalno uklapanje dvopartijskog sistema koji, sa svoje strane, postavlja realne granice bilo kojoj od partija ili njenim liderima u vršenju funkcije donošenja pravnih propisa.¹²

2. *KARL FRIDRIH: dinamička funkcionalizacija parlamentarizma.* Taj je autor u sasvim određenom pogledu tipičan za savremenu teoriju angloameričkog konstitucionalizma u celini. Poreklom Nemač, on je u svoja razmatranja uneo određenu »filozofičnost« i tradiciju kontinentalnoevropskog pravno-političkog mišljenja i iskustva, ali uglavnom zato da bi, kao malo ko od pisaca na Zapadu, uspeo da jedno u osnovi konsekventno anglosaksonsko konstitucionalno stanovište problematizuje kao pitanje konstitucionalne demokratije u gotovo svetskoistorijskim okvirima. Fridrihova (Carl Joachim Friedrich) poznata knjiga *Konstitucionalna vlada i demokratija* nije toliko originalna po pretpostavkama i konsekvencijama promišljanja konstitucionalizma, ali je van svake sumnje izuzetno značajan i samosvojan pokušaj ukazivanja na opšteteorijsku relevanciju angloameričkog pravno-političkog i misaonog iskustva za savremenu građansku političku nauku.¹³

Kada Fridrih govori o konstitucionalizmu, on u stvari misli na konstitucionalnu demokratiju, odnosno na takav politički sistem u kojem je, zahvaljujući funkcionalnoj i teritorijalnoj podeljenosti vlasti, ostvarena suština konstitucionalizma — ograničavanje (restraint) arbitrarnog vršenja političke vlasti. Pri tom je konstitucionalna vlada shvaćena eminentno funkcionalistički: »kao i svi funkcionalistički pojmovi, i suština konstitucionalne vlade može se razaznati u rasponu između dva suprotna pola, veoma jakih i veoma slabih ograničenja. U takvim okvirima se kreću realni oblici vladavine koji se s obzirom na stepen ostvarenih ograničenja za vršenje političke vlasti, mogu različito stepenovati.«¹⁴ Osim toga, u savre-

12

Upor. str. 323. Vajlov zaključak, koliko god izgrađivan na drugačijim pretpostavkama, ipak nije daleko odmakao od impresionistički sročene Volterove kovanice o britanskom ustavu kao »srećnoj mešavini« (heureux mélange). Na nju se, naime, poziva jedan od najuglednijih savremenih britanskih autora, kada tvrdi da u toj zemlji i danas sistem organizacije vlasti funkcioniše kao »sistem ravnoteže i proporcije«, u kojem je ostvareno »harmonično kretanje različitih delova ustavne strukture«. (Upor.: Sir G. K. Allen, *Law and Orders*, 2nd ed, London, 1956, str. 13—19.) Inače, Vajl ovde previđa jednu sasvim

notornu činjenicu — od 630 članova Doma komunala danas je njih 130, gotovo polovina parlamentarne većine, u vladi! (Podaci po: M. Jovičić: *Savremeni politički sistemi*, Novi Sad, 1981, str. 85.) S razlogom se već na nivou brojki može dovesti u sumnju teza o ravnoteži unutar Doma komunala.

13

C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, London, Toronto, 1968. Upor. naročito poglavlja I, V—VIII, IX, X i XIII.

14

C. J. Friedrich, op. cit., str. 127.

menoj ustavno-političkoj organizaciji društva, taj je zahtev konstitucionalizma neraskidivo povezan sa uspostavljanjem predstavničkih institucija vlasti. Odgovornost političkog odlučivanja može se obezbediti isključivo predstavničkim principom. Stoga je današnja *konstitucionalna vlada* samo ona koja je *istovremeno i ograničena i odgovorna*, a to je konstitucionalna demokratija.¹⁵ Konačno, Fridrih kao retko ko otvoreno govori o konstitucionalizmu kao »moćnoj političkoj ideologiji« demokratskog političkog pluralizma, koja polazi od *ravnoteže klasa* u društvu, shvaćena kao »pokretni ekvilibrijum kalcidoskopske kombinacije interesa«.¹⁶

Međutim, ovaj se autor ne izdvaja od većine zapadnih politikologa s obzirom na (ne)mogućnost prevladavanja liberalističko-demokratske tradicije. Njegova »funkcionalizacija« osnovnih pojmova anglosaksonskog konstitucionalizma takođe je ostala na nivou terminološki izraženog obrata u metodičkom pristupu: uvodeći pojmove, procese i funkcije, Fridrih je uspeo da »pokrene« statičnost najvećeg dela britanskog ustavnog mišljenja, ali ne i da mu ulije novi sadržaj. Ovo naročito treba imati u vidu kada se analizira shvatanje kabinetske vlade kao određenog oblika ravnoteže i »zaista osobenog sistema suptilnije podele vlasti«.¹⁷

Fridrihovo, na prvi pogled možda i pre naglašeno, uverenje da je britanski sistem kabinetske vlade »najizvanrednije remek-delo konstitucionalizma«, koje »predvodništvo egzekutive (executive leadership) spaja sa uticajem Parlamenta i narodne volje«¹⁸, postaje jasnije ako se poveže sa njegovom procenom položaja i uloge izvršne vlasti u savremenim ustavnim i političkim sistemima. *Prvo*, snažna uticajna egzekutiva za Fridriha je neumitna datost, ali ne kao »nužno zlo«, već kao logična i odgovarajuća posledica narastanja političkog liderstva (political leadership) u savremenim višepartijskim demokratijama. Zato je i razumljivo što britanski kabinet teži nezavisnom položaju. Uostalom, istorijski gledano, kabinet je nastao pre Parlamenta, pa bi se samo uslovno mogla prihvatiti teza po kojoj je on »izvršni odbor« legislative.¹⁹ *Drugo*, sa stanovišta funkcije političke vlasti, očito je da za državu blagostanja zakonodavstvo ne može biti ni glavna ni vrhovna funkcija. Sve više je reč o *javnim poslovima* (public policy) koji povezuju inače teško razdvojive funkcije formulisanja (policy making) i izvršavanja politike (policy execution). U tom smislu je današnji snažan položaj kabineta jedini mogući odgovor na promene u funkcionisanju savremenog ustavno-političkog sistema Velike Britanije.

Pogledajmo, ukratko, čime je, po Fridrihu, ipak uravnotežen veliki uticaj britanskog kabineta.

»Kabinet je odgovoran zastupnik partije koja ima većinu u Parlamentu«. Tim rečima Fridrih svodi određenje kabinetske vlade kao oblika ravnoteže vlasti. On polazi od toga da je u ovom slučaju teško govoriti o parlamentarizmu. Nedostaje osnovna poluga parlamentarnog sistema — zavis-

15
Ibidem, str. 281—282.

16
Ibidem, str. 35.

17
Ibidem, str. 178—179.

18
Ibidem, str. 382.

19
Upor. str. 372—373.

nost uticaja i položaja vlade od podrške koju će joj dati parlamentarna većina, a koja zavisnost se izražava u *efikasnoj* kolektivnoj i pojedinačnoj odgovornosti ministara. Umesto toga, britanski kabinet ima prilično nezavisan i udoban položaj u odnosu prema Domu komuna. Međutim, razloge tome ne treba tražiti u ustavnom mehanizmu parlamentarnog sistema, njih valja naći u činionicima uspostavljenim *praeter constitutionem*. Snaga britanskog kabineta leži u razvijenom i učvršćenom partijskom sistemu sa velikom unutarpartijskom disciplinom. Premijer je istovremeno partijski lider, i *na toj osnovi* učvršćuje svoj sve uticajni položaj, kako prema Domu komuna, tako i unutar samog kabineta. Da bi se održao na vlasti, on mora imati podršku partijske baze, i zahvaljujući njoj, uspet će da kontroliše glasanje u Donjem domu.

Tako je, za Fridriha, britanska kabinetska vlada odbacila vladavinu pomoću parlamentarne većine (*government by majority*), a usvojila vladavinu preko parlamentarne većine (*government through majority*), pri čemu je ponašanje partijskih istomišljenika u Domu komuna samo manje-više stvaran odraz snage ili slabosti položaja premijera i njegovih ministara u samoj partiji. Elementi predsedničkog sistema sve su vidniji u Velikoj Britaniji. Još od vremena Gledstouna (Gladstone), na izborima se u stvari glasa *ad hominem*, za određenog partijskog lidera. U skladu s tim, ravnoteža vlasti pomerena je iz ustavnog prostora, Predstavničkog doma, u političko-partijski prostor, konstitucionalizovan u fazi izbora. Kabinet, istina, vlada Velikom Britanijom »uz savet i saglasnost Parlamenta«, ali zahvaljujući podršci birača. Današnji kabinetski sistem svojevrsan je *oblik plebiscitarne vladavine* koju, umesto odgovornosti Parlamentu (*parliamentary responsibility*), odlikuje *odgovornost biračkom telu* (*electoral responsibility*).²⁰

3. **KARL LEVENSTAJN:** *parlamentarizam kao oblik ekvilibrijuma između nezavisnih nosilaca vlasti*. Shvatanje političke vlasti kao vladavinskog procesa (*governmental process*) tvori osnovu Levenštajnovog (Karl Loewenstein) odnosa prema teoriji i institucijama konstitucionalizma u celini. Ukoliko je njegovo određenje kabinetske vlade kao osobenog sistema ravnoteža vlasti u neposrednoj vezi sa opštim postavkama o *konstitucionalizmu kao odgovornoj vladavini*, u kojoj je vršenje političke vlasti uzajamno podeljeno i uzajamno kontrolisano.²¹

Da je na delu »konstitucionalizacija« teorije demokratskog pluralizma, uverava nas Levenštajn odlučno i nedvosmisleno: »U političkom sistemu podeljene i tako kontrolisane političke vlasti, ova je pluralistička i dinamička. Stoga konstitucionalizam označava slobodno i egalitarno društvo koje se, na principima vladavine prava, organizuje u državu.«²² Drugim rečima, i ovaj autor ima na umu konstitucionalnu demokratiju kao poli-

20

O tome više: *ibidem*, str. 373—387.

21

»Ustavna država temelji se na principu podeljene vlasti. Vlast je podeljena onda kada nekoliko nezavisnih nosilaca političke vlasti ili državnih organa učestvuju u njenom vršenju i u oblikovanju državne volje. Funkcije koje im se poveravaju pod-

ložne su kontroli drugog nosioca političke vlasti. Zato što je podeljeno, vršenje političke vlasti je neizbežno kontrolisano« (K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, 2nd ed, Chicago, 1965).

22

Ibidem, str. 30.

tički sistem u kojem su podjednako ostvareni i sloboda i jednakost, pri čemu je, naravno, reč pre svega o političkoj jednakosti. Time glavni subjekti vladavinskog procesa postaju, s jedne strane, organi državne vlasti, a sa druge, narod. Taj se odnos ne ostvaruje pravolinijski. Institucionalizacija političke vlasti u sistemu konstitucionalne demokratije uspostavljena je u trouglu: parlament — vlada — birači, od kojih se ovi poslednji »uzdižu na rang suverenog imaoča političke vlasti« koji, u krajnjoj liniji, kontrolišu i vladu i svoje izabrane predstavnike.²³

Prema tome, za Levenštajna je osnovno pitanje konstitucionalizma sadržano u sistemu institucionalizacije procesa kontrole političke vlasti. Zato će on pokušati da pojmom političke odgovornosti kao »instrumenta kontrole vlasti« pomiri načelo slobode i načelo političke jednakosti, smatrajući ih podjednako značajnima za konstitucionalizaciju savremenog vladavinskog procesa. To istovremeno znači da su za Levenštajna teorija i praksa predstavničke vlade neraskidivo povezani sa samim pojmom podeljenog i kontrolisanog vršenja političke vlasti.²⁴ U tom pogledu presudnu važnost ima neposredna uloga političkih partija preko kojih dolazi do integracije masovnog biračkog tela u vladavinski proces. Uvođenje opšteg prava glasa označilo je prelaz iz oligarhijsko-buržoasko kontrole vladavinskog procesa u savremenu konstitucionalnu demokratiju. Zajedno sa otkrićem sistema predstavljanja, koji je postao pronađeno sredstvo institucionalizacije podele vlasti između više nosilaca, uvođenje političkih partija u politički proces može se nazvati najznačajnijim otkrićem politike.²⁵

Postavljajući problem kontrole političke vlasti u samo središte promišljanja konstitucionalizma, Levenštajn, prirodno, traga za pogodnom klasifikacijom oblika institucionalizacije ove kontrole. Kao i Vajl i Fridrih, i on se pri tom, nimalo slučajno, okreće klasičnim sistemima organizacije vlasti. Iako naglašava da je doktrina podele vlasti danas prevaziđena i da je, zapravo, reč o podeljenosti funkcija,²⁶ Levenštajn ipak, u krajnjoj liniji, ne uspeva da svoju klasifikaciju sistema demokratskog konstitucionalizma učini bitno različitom, ni po njenim pretpostavkama ni po njenom sadržinskom određenju. Prethodnim razlikovanjem vertikalne i horizontalne

23

Levenštajn, istina, na jednom mestu govori o tome da demokratski konstitucionalizam funkcioniše između četiri nosioca političke vlasti — parlamenta, vlade, sudova i birača, i da se stoga može govoriti o četiri oblika kontrole među organima vlasti, ali istovremeno upozorava na to da u stvarnom političkom životu bitno značenje imaju »međuigra i međuakcija« između vlade i parlamenta, koji, zajedno sa povremeno uključenim biračima, čine osovinu političkog procesa (upor. str. 185).

24

»Polazi se od toga da je pojam podeljene vlasti suštinski povezan sa teorijom i praksom predstavljanja i predstavničke vlade. Pravna bit predstavljanja sadržana

je u tome što su predstavnici unapred ovlašćeni da deluju u ime svojih birača i da ih vezuju svojim kolektivnim odlukama (...) Nije, stoga uopšte slučajno što je ideja o razdvajanju državnih funkcija i njihovom poveravanju odvojenim nosiocima vlasti čekala otkriće sistema predstavljanja« (ibidem, str. 38—39).

25

Upor. str. 76—77.

26

O tome na str. 34—38. Umesto klasične, Levenštajn nudi novu, u osnovi široko prihvaćenu klasifikaciju državnih funkcija na: donošenje političkih odluka (policy determination), njihovo izvršavanje (policy execution) i njihovu kontrolu (policy control).

kontrole političke vlasti, on u ovoj posljednjoj vidi osnovno merilo razvrstavanja oblika konstitucionalne demokratije. Naime, horizontalna kontrola ostvaruje se unutar organa ili između organa, pa se tako može govoriti o *intraorganskoj* (intra-organ) i *interorganskoj* (inter-organ) kontroli. S obzirom na tehničko rešenje kontrole između različitih organa — da li su nosioci vlasti ravnopravni u pogledu kontrolnih ovlašćenja koja poseduju jedni prema drugima, ili je jedan od njih u tom pogledu povlašćen — dakle s obzirom na *stepen* interorganske kontrole, postoje: neposredna demokratija, skupštinska vlada, parlamentarizam, predsednički sistem i direktorijum, kao konkretno-istorijski oblici konstitucionalne demokratije.²⁷

Parlamentarizam je, po Levenštajnu, takav oblik ekvilibrijuma između nezavisnih nosilaca vlasti, parlamenta i vlade, u kojem je ostvaren najveći mogući stepen interorganske kontrole, vlada je personalno i funkcionalno integrisana u parlament, pa bi se stoga moglo govoriti o »međuzavisnosti koja je postignuta integracijom«. Zavisno od toga da li je u tom odnosu uticajnija vlada ili parlament, razlikuju se britanski i francuski parlamentarizam. Ako bi se ovaj oblik konstitucionalne demokratije ocenjavao sa stanovišta njenog idealnog tipa, u kojem je postignuta potpuna ravnoteža između nezavisnih nosilaca vlasti, potčinjenih konačnoj odluci biračkog tela i simetrično postavljenih s obzirom na uzajamna ograničenja i kontrolu, tada se parlamentarizam pokazuje kao istorijski najrečitiji primer praktičke nemogućnosti ovog zahteva. Oscilacije između prevlasti egzekutive i njene potčinjenosti predstavničkom telu trajni su element prakse konstitucionalne vladavine.

Sada postaje jasno zašto će elemente ravnoteže vlasti u britanskom sistemu kabinetske vlade Levenštajn potražiti van odnosa vlade i Doma komuna. Tačnije, za njega je u ovom slučaju, zapravo, reč o *procesu* ravnoteže. To »kretanje vlasti« (power dynamism) uspostavlja se između biračkog tela koje odlučuje o parlamentarnoj većini i o premijeru, s jedne strane, i kabineta, s druge strane, a ne između kabineta i Doma komuna. Posmatrana kao određeni oblik političkog procesa, kabinetska vlada se može označiti kao »prožimanje nezavisnih nosilaca vlasti«, Parlamenta i kabineta, u jedan vladavinski mehanizam koji praktično spaja oba organa. Međuzavisnost dvaju nosilaca vlasti dosegla je stepen integracije, ali je zato uravnotežena stalnom kontrolom javnog mnjenja, predstavljenog opozicijom, i periodično organizovanim opštim izborima.²⁸

Ostaje da zaključimo: svodeći pitanje kontrole vladavinskog procesa u konstitucionalnoj demokratiji na biračko telo, koje kao politički suvereno treba da odluči o sporu između ustavnih nosilaca političke vlasti, Levenštajn je kraj svojih istraživanja spojio sa onim početkom koji je želeo da prevlada ukazivanjem na zastarelost teorije podele vlasti i potrebu nove funkcionalizacije političkog odlučivanja. *Ultima ratio* njegovog demokratskog konstitucionalizma, viđen iz ugla britanskog parlamentarizma, sveo se na tradicionalno razrešenje sukoba između pravno i politički su-

verene vlasti. Raspuštanje Parlamenta, kod njega naznačeno kao jedan od oblika instrumentalizacije političke odgovornosti, u stvari je klasično pojmljeno »pravo obraćanja narodu« u slučaju sukoba legislative i egzekutive.²⁹

Kada bi se takva ocena stavila u širi kontekst, s razlogom bi se moglo reći da je Levenštajnova teorija kontrole vladavinskog procesa po mnogo čemu tipična za novije pravce u političkoj nauci, tačnije, za krajnji ishod njihovog nastojanja da povezanim razmatranjem ustavne strukture i političkih odnosa sadržinski obogate i aktualizuju temeljna pitanja konstitucionalizma. *Konstitucionalizam ne može da prevlada liberalizam*, i liberalno-demokratska teorija države i političkog sistema ostaje vezana za klasične sisteme organizacije vlasti.³⁰ Ideološki telos doktrine u podeli vlasti, izražen u zahtevu za obezbeđenjem slobode, biva posredovan demokratskim načelom (prvenstveno političke) jednakosti. U skladu s tim, za savremenu ustavno-političku misao ravnoteža vlasti je nezamenljiva kao (prividna) mogućnost prevladavanja jaza između efikasne i slobodne demokratske vladavine. Za angloamerički konstitucionalizam u celini, konstitucionalna vlada je *po sebi* konstitucionalna demokratija, istovremeno ograničena i slobodna demokratska vlast.

4. *Parlamentarizam kao »čisti politički izraz« građanske vladavine.* Marxova i Engelsova analiza engleskog parlamentarizma počinju u temeljima njegove privremene ustavno-političke stabilnosti; u osobenom klasnom kompromisu koji sredinom osamnaestog stoleća politički vladajuća zemljoposednička aristokratija sklapa sa ekonomski sve snažnijom građanskom klasom. Engleska je u to doba, piše Engels 1844. godine, »doživela prevrat veći nego ijedna druga zemlja — prevrat koji je utoliko bogatiji posledicama ukoliko se tiše odvijao, i koji će zato po svoj prilici u praksi pre postići svoj cilj nego francuska politička ili nemačka filozofska revolucija. *Revolucija Engleske je socijalna i zato je obuhvatnija i dublja nego ijedna druga.* (...) Tek socijalna revolucija je prava revolucija, u koju moraju da se uliju politička i filozofska revolucija; a ta socijalna revolucija vrši se u Engleskoj već sedamdeset godina i upravo sada ide brzim koracima u susret svojoj krizi«. S obzirom na vreme kada je nastao taj Engelsov tekst, izvanredno je važna njegova ocena da u toj zemlji tek treba da budu iskorišćene mogućnosti *političke demokratije* i da je »najbliža budućnost Engleske demokratija«. Istovremeno, Engels podseća na dalekosežne ali ipak ograničene domete takvog ustavno-političkog preobražaja. Putem njega, britansko društvo neizbežno ide i prema *socijalnoj* demokra-

29

Još je Dajsi (Dicey) pisao da pravo raspuštanja Parlamenta treba shvatiti kao »pravo obraćanja narodu«. Stoga je smisao te ustavne konvencije »u obezbeđivanju sklada između pravno i politički suverene vlasti« (A. V. Dicey, *The Law of the Constitution*, 3rd ed, London, 1899, str. 361).

30

Osnovna slabost klasifikacija političkih sistema zasnovane na obliku organizacije vlasti leži u tome što se organizacija vlasti izjednačava (meša) sa političkim sistemom. Tako svaka takva klasifikacija nema u vidu celinu političkog sistema, već samo jednu njegovu, u krajnjoj liniji, izvedenu stranu — organizaciju vlasti. (Upor.: J. Dorđević, *Politički sistem*, Beograd, 1977, str. 134.)

tiji, ali takvoj koja se ostvaruje na *tlu politike*: »I ovaj stepen je, dakle, samo prelaz, poslednje *čisto političko sredstvo* koje još treba isprobati i iz kojega se mora razviti jedan novi element, princip koji prevazilazi sadašnju političku suštinu.«³¹

Engelsovu vremensku procenu, izraženu rečju »sada«, danas bi, svakako, valjalo uslovno razumeti. Ali ta je njegova analiza pokazala da sistemu parlamentarne vlade treba prići kao pronađenom obliku ustavne institucionalizacije konkretno-istorijskog socijalno-političkog kompromisa. U onoj meri u kojoj je parlamentarizam s vremenom izmicao taj osnov, u toj meri je latentna protivrečnost između ustavne egzistencije tog sistema i njegove društveno-političke zbilje postajala sve izraženija. Onda kada je britansko društvo prevladalo epohu združivanja zemljoposedičke aristokratije sa finansijskim kapitalom, koju Marks, inače, označava *privilegijom krvi i privilegijom zlata koje stoje u ustavnoj ravnoteži*,³² ispostavilo se da je britanski ustav zapravo »jedan prestareli kompromis«.³³

Prema tome, već se sredinom prošlog stoleća mogao razaznati pravi socijalno-politički sadržaj i duboko ideološki smisao parlamentarizma kao određenog sistema ravnoteže. Teorija oblika organizacije vlasti nudi ustavnu egzistenciju za društveno-političku zbilju. Nesavršenost države prikazuje se kao nemoralnost *oblika* države, koja se može prevladati tako što će tri nemoralna faktora zajedno dati moralan proizvod.³⁴ Kako se menja društveno-politička zasnovanost britanskog parlamentarizma, tako se prilagođava i doktrina njegove ustavne egzistencije — ravnoteža vlasti, *trajno* utisnuta kao *princip*, menja svoje aktore. U prvo vreme smeštena u Parlament (kralj — Dom lordova — Dom komuna), ona se s vremenom sužava na Predstavnički dom (vlada — Dom komuna), da bi se danas pisalo o ravnoteži u odnosima vlade, odnosno kabineta i biračkog tela. Time se sadržinski nužan uslov održavanja parlamentarnog sistema, »rukovanje izvršnom vlašću«,³⁵ nudi kao forma *ad hoc* suverenog »naroda«. Potpuno organizovana građanska vladavina dobija svoj »čisti politički izraz« u stvarnoj vlasti egzekutive, kojoj više nije dovoljna legitimacija pomoću zakonodavnog tela. Što je *stvarni* socijalno-ekonomski osnov vršenja političke vlasti *uži*, to je *šira* osnova njegove ustavne legitimacije. Zato se najnovija

31

F. Engels, *Položaj Engleske. I — osamnaesti vek*, Marx-Engels, *Dela*, tom IV, str. 81.

32

K. Marx, *Palmerston i engleska oligarhija*, Marx-Engels, *Dela*, tom XIV, str. 81.

33

K. Marx, *Britanski ustav*, objavljeno prvi put u martu 1855, Marx-Engels, *Dela*, tom XIV, str. 83—84.

34

Upor.: F. Engels, *Engleski ustav*, str. 89. Sledi empirijska ocena stava o ustavnoj ravnoteži: »Prvi stav ustavne monarhije je stav o ustavnoj ravnoteži vlasti, a ovaj stav je najpotpuniji izraz straha čovečanstva nad samim sobom. Neću ni da govo-

rim o smešnoj nerazumnosti i o neostvarivosti ovog stava (sic!), hoću samo da ispitam da li je on sproveden u engleskom ustavu. Ja, dakle, ne *uzimam* engleski ustav onakav kakav postoji u Blackstonovim komentarima, u de Lolmovim prividenjima ili u dugom nizu ustavnih statuta, od Magne Charte do Reformbilla, nego *onakav kakav stvarno postoji*«. (Čini se da savremena nauka ustavnog prava, koja pretenduje na to da je legitimno marksistička, nije u dovoljnoj meri usvojila ozbiljnost tog Engelsovog metodičkog upozorenja.)

35

K. Marx, *Osamnaesti brimer Luja Bonaparte*, Beograd, 1949. str. 54.

građanska misao tako bezrezervno okreće »narodu«, u stvari biračima koji u vreme izbora potvrđuju svoj »autonomni« položaj u odnosu prema nosiocima izvršne vlasti. Ako je Marks pre nešto više od sto godina mogao pisati da izvršna vlast, nasuprot zakonodavnoj, izražava heteronomiju nacije nasuprot njenoj autonomiji,³⁶ moglo bi se reći da je u najnovijoj fazi britanskog parlamentarizma sve očiglednije uspostavljanje neposredne veze između birača i vrhovnih predstavnika egzekutive, koji (trebalo bi da) autentično zastupaju njihovu političku volju.

Podsetimo na kraju da je savremeni parlamentarni sistem u Velikoj Britaniji održao do danas onaj »manir« parlamentarizma prema kojem je Marks zaista bio nemilosrdan: »parlamentarne bitke završavaju se glasanjem kao ljubavni roman venčanjem!«³⁷ Parlamentarizam je i danas *režim nemira*, ali je to nemir *igre*, nemir (za)date sadržine i *utvrđene forme*.³⁸ Uticajno javno mnjenje i snažne interesne grupe, unutarpartijske i međupartijske borbe, više nego značajna uloga masovnih medija i oštre javne rasprave o neophodnosti korenite ustavne reforme — sve su to usklađeni delovi istog, u osnovi i dalje jedinstvenog ustavno-političkog poretka koji još uvek nije iscrpio sve socijalno-ekonomske mogućnosti za svoju stabilnost.

36

»U parlamentu je nacija proglasila svoju opštu volju za zakon, tj. zakon vladajuće klase za svoju opštu volju. Pred izvršnom vlašću ona se odriče svake sopstvene volje i potčinjava se naređenju tuđe volje, autoritetu. Izvršna vlast, nasuprot zakonodavnoj, izražava heteronomiju nacije nasuprot njenoj autonomiji« (ibidem, str. 110).

37

K. Marx, *Reforma Parlamenta*, Marx-Engels, *Dela*, tom XIV, str. 217.

38

»Parlamentarni režim živi od diskusije, kako da onda zabrani diskusiju? Svaki interes i svaka društvena ustanova ovde se pretvaraju u opšte misli i kao misli se pretresaju, pa kako da se onda neki interes, neka ustanova održi iznad mišljenja i da imponuje kao verska dogma? Borba govornika na tribini izaziva borbu u štampi, debatni klub u parlamentu nužno se dopunjuje debatnim klubovima u salonima i krčmama, predstavnici koji stalno apeľuju na narodno mišljenje daju narodnom mišljenju pravo da u peticijama kaže svoje pravo mišljenje. Parlamentarni režim sve prepušta odluci većine ...« (K. Marx, *Osamnaesti brimer ...*, str. 59.).

Lidija R. Basta

CHECKS AND BALANCES AS THE PRINCIPLE OF PARLIAMENTARISM
— Three examples of the contemporary
Anglo-American theory of constitutionalism —

Summary

The present paper deals with the issue of checks and balances as the principle of parliamentarism. Suggesting that constitutional democracy makes the most important concept of the contemporary Anglo-American theory of constitutionalism — the author analyzes the views of its most prominent advocates (Vile, Friedrich, Loewenstein). He arrives at the conclusion that their attempt at superseding traditional concepts of constitutional government as a shared and controlled exercise of power by introducing the element of function has proved a failure, since constitutionalism *per se* cannot overcome liberalism. When trying to argue for the theory of both democratic and limited (liberal) government, this doctrine very clearly shows that the immanent contradiction of parliamentarism, that between its constitutional existence and its socio-political reality, makes it — as Marx wrote — «the pure political reflection of a bourgeois government».