

Mr. sc. Petar Bačić, asistent
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

EXECUTIVE LEADERSHIP AND LEGISLATIVE ASSEMBLIES
Edited by Nicholas D. J. Baldwin, Routledge, London & New York,
2006., str. 316.

Pitanje distribucije vlasti unutar političkih entiteta, a posebno odnos između izvršne i zakonodavne grane vlasti unutar države, već dugo predstavlja centralnu temu za brojne pravne teoretičare. Ideja o potrebi diobe vlasti zapravo je stara gotovo koliko i sama povijest političke misli. Još je **Platon** u svojim "Zakonima" rješenje tog pitanja tražio u teoriji o *status mixtus* (načelu koje ipak ne treba izjednačavati s modernim učenjem o podjeli vlasti). Autor prve utjecajne moderne formulacije diobe vlasti je engleski konstitucionalist 17. stoljeća **John Locke**, a na njegovom je učenju veliki francuski ustavni pisac **Charles de Montesquieu** (*De l'esprit des lois*) oblikovao cjelovitu ideju o diobi vlasti na tri grane - izvršnu, zakonodavnu i sudbenu. Relacija između egzekutive i legislative tretira se pritom kao sama bit vladavine, odnosno kao najvažniji pokazatelj stvarne strukture vlasti svake nacije. Montesquieu je u tom smislu s pravom isticao da nema slobode u društvu u kojem se izvršna i zakonodavna vlast nađu u rukama iste osobe. Doktrina o diobi vlasti prvo je konstitucionalizirana na američkom tlu (Ustav SAD iz 1789.), gdje je kasnije i dobila najširu primjenu. Montesquieove ideje prihvatili su i dalje razvili pisci američkog Ustava. Tako je **James Madison** utvrdio da je akumulacija zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti u istim rukama, bez obzira pritom je li riječ o pojedincu ili nekolicini i je li ta vlast nasljedna, svojevolsna ili izborna, zapravo definicija tiranije.

Pitanje diobe vlasti i relacija međusobne suradnje, a istodobno i uzajamnog nadzora pojedinih grana vlasti, jednako je intrigantno i danas, o čemu svjedoči opsežna pravna i politološka literatura. Odnosom legislative i egzekutive grane vlasti bavi se i knjiga "**Executive Leadership and Legislative Assemblies**" u izdanju poznate izdavačke kuće "*Routledge*", a koja je objavljena u sklopu biblioteke pod nazivom "*Library of Legislative Studies*". Knjigu je uredio **Nicholas D.J. Baldwin**, koji je napisao i kratku uvodnu studiju (Introduction, str. 1.-3.), a obuhvaća čak devetnaest tekstova: 1) **Graham P. Thomas** "United Kingdom: The Prime Minister and Parliament" (str. 4.-37.); 2) **Kenneth O. Morgan** "United Kingdom: A Comparative Case Study of Labour Prime Ministers Attlee, Wilson, Callaghan and Blair" (str. 38.-52.); 3) **Anthony Seldon & Pranay Sanklecha** "United Kingdom: A Comparative Case Study of Conservative Prime Ministers Heath, Thatcher and Major" (str. 53.-65.); 4) **Peter D. Just** "United Kingdom: Life after Number 10 – Premiers Emeritus and Parliament" (str. 66.-78.); 5) **Jack Hayward** "Parliament and the French Government's Domination of the Legislative Process" (str. 79.-97.); 6) **Ludger Helms** "Germany: Chancellors and the Bundestag" (str. 98.-108.); 7)

David Arter "The Prime Minister in Scandinavia: 'Superstar' or Supervisor?" (str. 109.-127.); 8) **John W. Schiemann** "Hungary: The Emergence of Chancellor Democracy" (str. 128.-141.); 9) **Petr Kopecky** "Power to the Executive! The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe" (str. 142.-153.); 10) **Robert Elgie & John Stapleton** "The Parliamentary Activity of the Head of Government in Ireland (1923.-2000.) in Comparative Perspective" (str. 154.-173.); 11) **Paul Furlong** "Institutional Fragmentation in Parliamentary Control: The Italian Case" (str. 174.-192.); 12) **Lauren Cohen Bell** "Following the Leaders or Leading the Followers: The US President's Relation with Congress" (str. 193.-205.); 13) **Jonathan Malloy** "The Executive and Parliament in Canada" (str. 206.-217.); 14) **Peter Calvert** "Executive Leadership and Legislative Assemblies: Latin America" (str. 218.-229.); 15) **Robert H. Donaldsson** "Russia" (str. 230.-249.); 16) **Mikitaka Masuyama & Benjamin Nyblade** "Japan: The Prime Minister and the Japanese Diet" (str. 250.-262.); 17) **Emanuele Ottolenghi** "Choosing a Prime Minister: Executive-Legislative Relations in Israel in the 1990s" (str. 263.-277.); 18) **Subhash C. Kashyap** "Executive-Legislative Interface in the Indian Polity" (str. 278.-294.); 19) **Nicolas D.J. Baldwin** "Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength" (str. 295.-302.). Knjigu zaključuje indeks pojmova i imena (str. 303.-316.).

Kao što je vidljivo već iz samih naslova, ova publikacija obuhvaća radove koji prikazuju relacije između izvršne i zakonodavne vlasti u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Njemačkoj, zemljama Skandinavije, Mađarskoj, nekim istočnoeuropskim državama, Irskoj, Italiji, SAD-u, Kanadi, zemljama Latinske Amerike, Rusiji, Japanu, Izraelu i Indiji. Potrebno je pritom napomenuti da je od autora radova zatraženo da posebni naglasak stave na odnos između najvišeg nositelja izvršne vlasti (predsjednika vlade ili šefa države, ovisno o ustavnopolitičkom uređenju određene zemlje) i predstavničkog tijela države koju analiziraju. Opseg ovog prikaza ne dopušta nam, na žalost, detaljniji prikaz svake pojedine studije, pa smo iz obilja interesantnih radova odlučili izdvojiti tematski blok koji obuhvaća četiri teksta posvećena odnosu između premijera i parlamenta u Velikoj Britaniji. Riječ je o radovima **G. P. Thomasa**, **K. O. Morgana**, **P. D. Justa**, te koautorskom uradku **A. Seldona** i **P. Sankleche**.

Graham P. Thomas ("United Kingdom: The Prime Minister and Parliament") u svom radu pruža kratki presjek karijere svakog od jedanaest poslijeratnih britanskih premijera (uz napomenu da je u vrijeme objavljivanja knjige premijer još uvijek bio Tony Blair, tako da popis ne uključuje Gordona Browna), počevši od impresivne političke biografije Winstona Churchilla koji je prvi put postao član Donjeg doma još 1900. godine pobijedivši na izborima u Oldhamu, a zastupničku je dužnost neprekidno obavljao punih 39 godina prije no što je osvojio prvi premijerski mandat. U periodu od 1940. do 2006. godine funkciju engleskog premijera obnašali su redom: Winston Churchill (1940.-45., 1951.-55.), Clement Attlee (1945.-51.), Anthony Eden (1955.-57.), Harold Macmillan (1957.-63.), Alec Douglas-Home (1963.-64.), Harold Wilson (1964.-70., 1974.-76.), Edward Heath (1970.-74.), Jim Callaghan (1976.-79.), Margaret Thatcher (1979.-90.),

John Major (1990.-97.), te naposljetku Tony Blair (1997.-2007.). Pritom je veoma zanimljivo istaknuti, a što je također jedan od pokazatelja odnosa šefova izvršne vlasti prema zastupničkom tijelu, da su "old-school prime ministers" prije nego što su izabrani na tu poziciju imali dosta duži zastupnički staž od tzv. "new-style" premijera. Tako su primjerice H. Macmillan, A. Eden i J. Callaghan pojedinačno imali više od 30 godina prethodnog iskustva kao parlamentarni zastupnici, što je značajna razlika u odnosu prema Blairovih 14 ili pak Majorovih tek 11 godina prethodnog zastupničkog staža. Zbog toga su premijeri starog kova i mogli doživljavati *House of Commons* kao svoj istinski "politički dom". O toj velikoj promjeni "obrasca ponašanja" premijera prema, ali i u parlamentu piše i **Kenneth O. Morgan** ("United Kingdom: A Comparative Case Study of Labour Prime Ministers Attlee, Wilson, Callaghan and Blair"), koji istražuje rad i veoma različite stilove vladanja poslijeratnih laburističkih premijera C. Attleea, H. Wilsona, J. Callaghana i T. Blaira (uz veoma zanimljivi kratki osvrt na političku karijeru prvog premijera kojega je dala laburistička stranka - Jamesa R. McDonalda, a koji je stranci ostao uglavnom u lošoj uspomeni). Svojevrsni pandan prethodnom radu predstavlja tekst **Anthonya Seldona i Pranay Sankleche** ("United Kingdom: A Comparative Case Study of Conservative Prime Ministers Heath, Thatcher and Major") o tri poslijeratna premijera iz redova konzervativaca - E. Heatha, M. Thatcher i J. Majora. I usporedba njihovih odnosa s parlamentom ukazuje na radikalne razlike i to u rasponu od iskustva Margaret Thatcher koja je u periodu svoje najveće moći od 1982. do 1988. mogla jednostavno ignorirati parlament, pa do Johna Majora čiji je položaj od 1992. do 1997. godine doslovno ovisio o dobroj volji njegovih "backbenchera". Na manje poznato pitanje što rade bivši britanski premijeri i kakav je njihov odnos s parlamentom nakon napuštanja premijerske funkcije odgovara **Peter D. Just** u tekstu "United Kingdom: Life after Number 10 - Premiers Emeritus and Parliament".

Svi navedeni radovi, premda se koncentriraju na britanski primjer, ukazuju i na neke generalne zaključke glede odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti u modernim demokracijama. Prvi se tiče temeljne teze o opadanju moći i utjecaja predstavničkih tijela diljem svijeta. Moderna predstavnička tijela dijele neke zajedničke karakteristike, a moguće ih je podijeliti u četiri skupine ovisno o utjecaju koji ostvaruju u političkom procesu pojedinih država: u prvoj grupi nalaze se tzv. aktivne legislature, a to su ona predstavnička tijela koja imaju kapacitet donošenja političkih odluka, tj. stvarnog oblikovanja politike (najreprezentativniji primjer aktivne legislature svakako je američki Kongres); drugu grupu čine tzv. reaktivne legislature koje su doduše u stanju utjecati na politički proces prihvaćanjem ili odbijanjem mjera koje predlaže egzekutiva, ali nemaju kapacitet samostalnog političkog vodstva (takav je primjerice britanski Parlament); u treću grupu spadaju tzv. marginalne legislature - predstavnička tijela koja raspolažu minimalnim mogućnostima utjecaja na vladinu politiku (kao jedan od primjera može se navesti Parlament NR Kine); četvrtu grupu tvore tzv. "rubber-stamp" legislature, tj. predstavničke institucije bez ikakvog utjecaja i pod totalnom dominacijom izvršne vlasti (primjeri su parlamenti država s autoritarnim režimima poput NR Koreje).

Konačno, kako to u zaključnoj studiji ističe **N. Baldwin**, može se utvrditi da većina predstavničkih tijela svjetskih država pripada drugoj i trećoj grupi - u pitanju su dakle najčešće tzv. reaktivni, ili pak tzv. marginalni parlamenti.

Opadanje utjecaja predstavničkih tijela imalo je za direktnu posljedicu porast moći egzekutive. No, kako objasniti taj generalni trend "sumraka" modernih predstavničkih tijela (koji je zamijetio još James Bryce u svom djelu "Modern Democracies" iz 1921. godine)? **Graham P. Thomas** na primjeru odnosa premijera i parlamenta u Engleskoj identificira četiri glavna faktora: 1) pojava političkih stranaka koje primarno obilježava disciplina - odanost stranci kod parlamentarnih zastupnika nadjačava sve druge vidove lojalnosti; 2) vladin aparat postaje sve glomazniji uslijed sve kompleksnijih socijalnih i ekonomskih izazova koji se pred nju postavljaju, a koji iziskuju posebna znanja - zbog toga je sve više različitih vladinih ureda, agencija i sličnih specijaliziranih tijela; 3) legislature iz različitih razloga jednostavno nemaju kapacitet da preuzmu političko vodstvo, odnosno da odgovore na bezbrojne izazove koji zahtijevaju brze reakcije, organizacijsku koherenciju, stručnost i iskustvo; 4) legislature su izgubile moć i to ne samo u odnosu prema egzekutivi, nego i u odnosu na različite interesne grupe, a posebno prema medijima koji postaju sve važniji politički akteri.

Ove i slične tendencije moguće je uočiti diljem svijeta, pa čak i u onim državama koje je tradicionalno obilježavala slabija pozicija izvršne vlasti. Ilustrativan primjer u tom smislu pruža Japan čiji se je sustav vlasti uslijed slabe ustavnopravne pozicije premijera ponekad opisivao i kao piramida bez vrha. No u posljednja dva desetljeća, zahvaljujući prvenstveno različitim izmjenama izbornog zakona te administrativnim reformama, pozicija japanskog premijera znatno je ojačana. Sličan je razvoj događaja, premda dakako uz određene razlike i specifičnosti, moguće pratiti i u većini skandinavskih zemalja, itd.

Na kraju se neminovno nameće sljedeće pitanje: Mogu li predstavnička tijela uopće povratiti svoj nekadašnji utjecaj? **Nicholas Baldwin** i većina ovdje predstavljenih autora smatra da moraju i mogu, odnosno da to i čine, ali na nekim područjima i na drugačije načine nego do sada.