

DVA PROBLEMA HRVATSKOGA PARLAMENTARIZMA

Davor Rodin

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Prethodno priopćenje

Sažetak

Autor razmatra promjenu uloge parlamentarizma u modernim demokratskim državama. Oslanjajući se na stavove Carla Schmitta razlaže tezu da je parlament kao politička institucija u krizi jer se odluke u njemu ne donose na temelju boljih argumenata, nego na temelju volje vladajuće stranke ili koalicije stranaka. Autor stoga smatra da je riječ o krizi parlamentarizma koju, pozivajući se na Schmitta, ocjenjuje kao odbacivanje argumentativne parlamentarne demokracije u ime demokracije koja u svom središtu ima borbu različitih stranačkih interesa. Posljedica toga je, smatra autor, da zastupnici u parlamentu više ne zastupaju narod, nego interese svojih stranaka kojima su izravno odgovorni, što Niklas Luhmann sažima ocjenom da su "stranke razvlastile svoje zastupnike".

U drugom dijelu članka autor razmatra transformaciju zakonodavne funkcije parlamenta. Pritom slijedi normativni stav da se parlament mora vratiti u okvire svoje političke funkcije i preispitati svoje mjesto ekskluzivnog zakonodavca. Problem je u tome, smatra autor, što ga zakonodavni monopol autoimunizira od izvanparlamentarnih i pravosudnih zakonodavnih inicijativa.

Parlament je predstavničko tijelo novovjekovne reprezentativne demokracije (*demos* i *kratein*) i u tom je smislu *subsistem* demokratskoga sustava odlučivanja o tome tko vlada, a tko se pokorava. On zastupa pluralistički strukturirano građanstvo i u tom smislu nije ni antička skupština patrijaha, ni feudalna staleška skupština ni sabor plemstva: on reprezentira univerzalno slobodne i jednakopravne građane. Budući da je zadaća demokratskoga sustava da razlučuje one koji vladaju

od onih koji se pokoravaju, i pluralistički je parlament podijeljen na *poziciju* i *opoziciju* neovisno o tome kako je stranački strukturirana pozicija, a kako opozicija. Parlament je demokratskom procedurom strukturirana institucija koja u ime jednakopravnih građana, tj. kao *građanska reprezentacija*, kontrolira i ograničava suverenu vlast monarha ili vlade, donosi zakone i uzdiže do javnosti temeljne političke probleme građana, tj. *državljana*. Parlament je od Prvoga svjetskog rata u krizi. Kriza, kako

smatra Carl Schmitt¹, nije izazvana time što se odluke ne donose na temelju boljih argumenta, nego time što se donose na temelju volje vladajuće većinske stranke ili koalicije stranaka na vlasti. *U krizi je reprezentativna bit parlamenta kao mjesta na kojem se odlučuje u ime nekog drugog*, naime u ime naroda koji u parlamentu zastupaju njegovi predstavnici. Parlament je demokratskom procedurom izabrana institucija. On je autonomna, ali ne i autarkična institucija, koja s jedne strane zastupa građane, a s druge ograničava i kontrolira vladu. Upravo je ta reprezentativna funkcija parlamenta sporna. Reprezentativne institucije trebaju onima koji vladaju kako bi prikriili svoje posebne interese interesima onih koje zastupaju ili reprezentiraju. Srednjovjekovni su monarsi vladali u ime Boga ili umjesto njega, moderne vlade vladaju u ime naroda ili umjesto njega i taj privilegirani položaj prikrivaju pojmom naroda kao jedinstvenoga subjekta u čije ime tobože djeluju. Međutim narod nije jedinstven subjekt, nego pluralizam različitih mnijenja i interesa, stoga on ne odlučuje kao jedinstven subjekt, nego voljom najjače frakcije u parlamentu, koja nije uvijek ista jer u parlamentu sjede predstavnici različitih narodnih frakcija, a ne *samo jedne* kao u totalitarnim sustavima. Parlament se s jedne strane odnosi prema pluralno strukturiranom narodnom suverenu kojeg zastupa, ali kojeg ne može kontrolirati, a s druge strane prema vladi koju legitimira, ali je također ne može kontrolirati jer je od nje odvojen institutom diobe vlasti. Izvan parlamenta kao de-

mokratskoga podsustava djeluje izvanparlamentarna građanska demokracija kao javnim mnijenjem strukturirana razlika između onih koji vladaju i onih kojima se vlada. Oba su demokratska sustava relativno samostalna, naime jedan djeluje na drugi iako jedan u drugome ne može operativno djelovati. Niti parlament djeluje izravno među građanima niti građani djeluju izravno u parlamentu. *U tome je paradoks biti reprezentacije kao djelovanja u ime drugoga*. Parlamentu kao manjinskom tijelu treba podrška izvanparlamentarne većine na koju se poziva kao na jamca svoje vlastite samovolje. Ali parlamentarna većina ne disponira izvanparlamentarnom većinom građana kao što ni izvanparlamentarna većina građana ne disponira parlamentom.

Kriza parlamentarizma kao reprezentativne demokratske institucije postala je evidentna najprije u doba *fašizma* i *komunizma*, kada je taj sustav posredničke demokracije nasilno srušen izravnom narodnom demokracijom, a evidentna je i danas jer Europski parlament ne funkcionira prema parlamentarnom modelu u nacionalnim državama.

Hrvatski parlamentarizam ima kratku tradiciju. Ako se izuzme razdoblje staleški konstituiranoga sabora za feudalizma te različiti surrogati parlamentarizma iz vremena povezanosti Hrvatske s austrougarskom i jugoslavenskom državnom zajednicom, može se reći da je hrvatski parlamentarizam star koliko i današnja Republika Hrvatska.

Prema politološkim uvidima pred hrvatskim parlamentom stoje dvije zadatke: *očuvanje* i *transformacija* te institucije.

¹ Carl Schmitt, *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Duncker/Humblot, Berlin, 1979.

1. Očuvanje parlamenta kao demokratske i političke institucije

Hrvatska politička kultura nije doživjela razdoblje liberalnog *argumentativnoga parlamentarizma* u kojem se diskutiralo s namjerom da se sugovornike uvjeri u *istinitost* stavova koji se zastupaju i u kojem je istina u smislu boljeg argumenta legitimirala odluku. U argumentativnoj parlamentarnoj demokraciji politički se interesi legitimiraju istinom kao općim dobrom republike. Razdoblje argumentativne borbe različitih *uvjerenja* veoma je brzo zamijenjeno borbom različitih stranačkih *interesa* ili kako je dijagnosticirao Carl Schmitt još 1925. godine: “Epoha diskusija je završena.”²

Diskusija kao procedura odlučivanja funkcionira samo onda ako o toj proceduri postoji suglasnost, ako postoji spremnost za prihvatanje boljih argumenata, ako su parlamentarci neovisni o stranačkim stavovima te ako zastupnici nisu obuzeti isključivo egoističkim interesima jer su u velikoj mjeri materijalno neovisni, imućni ljudi.³ Ondje gdje ne postoje ti minimalni uvjeti, argumentativna ili čista liberalna demokracija nije moguća.

Zastupnici u parlamentu danas više ne zastupaju narod, nego interese svojih stranaka kojima su izravno odgovorni. Ili kako napominje Luhmann, stranke su razvlastile svoje zastupnike.⁴ Političke stranke reklamiraju se kao zastupnice različitih interesa politički ravno-

pravnih građana, koji više nisu *podanici*, nego *državljeni*, a taj im je status dodijeljen posebnim pravnim institutom – *državljanstvom*. Državljanke predstavljaju političke stranke koje imaju samo jedan interes: pomoću institucionaliziranog izbornoga sustava preuzeti kontrolu nad monopolom državne vlasti. Taj zajednički cilj stranke ostvaruju na različite načine: bilo osloncem na postojeće socijalne slojeve, bilo pronalaženjem izbornih programa kojim se propagandno kreira parlamentarna većina, bilo ideološkim homogeniziranjem biračkoga tijela. Kada neka stranka ostvari većinu u parlamentu, tada svaka diskusija postaje samo dekoracija ili kako kaže C. Schmitt: “Samo slika žara na radijatoru za centralno grijanje.” Odlučuje većina, a ne bolji argumenti!

Ako vrijedi demokratsko načelo da odluke legitimira većina, a ne diskusijom obrazložena istina, tada je otvoren put prema oblikovanju ne samo parlamentarne nego i izvanparlamentarne većine, kakvu su ostvarile boljševičke i fašističke radikalne grupe homogenizirajući većine izvan parlamenta.

Tu mogućnost izvanparlamentarnoga političkog homogeniziranja u masovnom društvu uočio je C. Schmitt već 1926. godine. On je pokazao da se u parlamentu kao instituciji reprezentativne demokracije skriva opasnost od njegova raspada pod udarom izvanparlamentarnih većina, kakve su sredstvima intenzivne ideološke agitacije formirali fašisti i komunisti. On je već 1926. godine uvidio da ta opasnost nije bila akutna samo prije pojave fašizma i boljševizma, nego da će postojati i nakon njih.⁵ Prema Schmittu, demokra-

² ibidem, 1979, str. 5.

³ ibidem, str. 9.

⁴ Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp, 2002, str. 214.

⁵ C. Schmitt, ibidem, str. 22.

cijom se mogu poslužiti sve političke orijentacije jer bez nje nema stabilnoga političkoga sadržaja: ona je organizacijska forma pomoću koje se može ostvariti bilo koji politički cilj⁶, uključujući i demokratsko ukidanje demokracije.

Republika Hrvatska je s historijskim zakašnjenjem u svojoj kratkoj povijesti već doživjela te prizore. Mitinzi vođeni pod geslom “zaštite digniteta Domovinskog rata” homogenizirali su značajne izvanparlamentarne političke grupacije koje su lako mogle izazvati prijevremene izbore ili izvanparlamentarno rušenje vlasti. Opasnost izvanparlamentarnih političkih homogenizacija nije prolazna opasnost za parlament, ona je permanentna. Liberalnije političke grupacije u HDZ-u parirale su toj opasnosti tezom o prerastanju HDZ-a iz *pokreta* u *stranku* koja ne želi svu vlast u zemlji, nego samo dio vlasti pod kontrolom pluralističkoga parlamenta. Bit plebiscitarne kao i parlamentarne demokracije i jest da ne vlada narod, nego samo dio naroda ovlašten demokratskom procedurom.

Pluralistički je parlament u tom, demokratskom smislu paradoksalna politička institucija. U njoj sjede predstavnici *dviju manjina* – one legitimirane većinom i one manjinske. Vlast obnaša većinski legitimirana manjina koja ne prekida diskusiju s parlamentarnom i izvanparlamentarnom manjinom, nego ostaje s njom u dijalogu kako i sama ne bi postala *delegitimirana* manjina. Parlamentarna većina ne isključuje opoziciju iz političke rasprave niti prijeti njezinu fizičkom uništenju, kakvo su fašisti proveli nad političkim i nacionalnim manjinama, boljševici nad soci-

jalnim manjinama, a Turci, primjerice, progonom Grka iz maloazijskih enklava u vrijeme rađanja sekularne demokratske Turske.

Većinski legitimirana manjina u parlamentu ili parlamentarna većina ne štiti parlamentarnu manjinu iz filantropije ili iz tolerancije, nego zato da bi samu sebe zaštitila od takva raspleta političke igre u kojem bi ne samo izgubila podršku izvanparlamentarne većine građana nego bi ugrozila i sam parlament kao instituciju reprezentativne demokracije.⁷

Carl Schmitt uočio je paradoksalno obilježje demokratske forme: “Svaka zbiljska demokracija ne počiva samo na jednakosti jednakih, nego s neizbježnom konsekvencijom i na nejednakosti nejednakih. Demokraciji nužno pripada homogenost, a zatim, po potrebi, isključenje ili uništenje heterogenosti.

U čemu je stvar? Nacionalne ili bilo koje druge manjine mogu generirati homogenizaciju većine mimo parlamentarnih stranaka i izvan parlamenta. Jer kako kaže Carl Schmitt: “U demokraciji vlada jednakost jednakih i volja onih koji pripadaju jednakima. Sve druge institucije pretvaraju se u nebitne socijalno-tehničke ispomoći koje svoju volju ne mogu nametnuti volji

⁷ “Većinsko je načelo možda konstitutivni element demokracije u opreci s monokratskim formama vladavine, ali to nije sva demokracija. Ona se javlja već u aklamacijama spartanskih narodnih skupština, u germanskim Wapnatakima, u izborima careva u njemačkom srednjem vijeku, u renesansnim gradskim republikama ili u konklavama pri izboru pape iako se tu ne radi o demokratskim institucijama.” Wolfgang Zeh, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2005, str. 481.

⁶ ibidem, str. 33.

većine.”⁸ Diktatura izvanparlamentarno homogenizirane većine nije, prema Schmittu, u suprotnosti s demokracijom.⁹ Zbog toga je za očuvanje parlamenta potrebna aktivna politika prema svim vrstama etničkih, religijskih, ali i političkih manjina, primjerice prema ostacima komunizma i fašizma u *post-totalitarnim* demokracijama. Bez jakog instituta zaštite svih vrsta manjina demokracija se može izroditi u teror većine nad manjinama, u takozvano *jednoumlje*.

Latentna ksenofobija ili ideološka zalijepljenost može u doba otvorenosti medija omogućiti nastanak izvanparlamentarne nacionalističke, socijalne, pa i konfesionalne većine, koja izvana može ugroziti parlament i izazvati latentan ili otvoren građanski rat, raspad pluralističkoga parlamenta i njegovu redukciju na kongres vladajuće stranke. Stoga nije dovoljno da u parlamentu i državnim tijelima sjede predstavnici etničkih, religijskih i drugih manjina: bivši komunisti, fašisti, umirovljenici, žene, deklarirani homoseksualci jer ta je dekorativna tolerancija vrlo providna. Mjesto manjina u državnim tijelima nije jamstvo sigurnosti manjinskim grupama izvan njih. Aktivnom politikom u parlamentu i izvan njega treba načelno štititi sve manjine, što je neotklonjiva popratna pojava demokratskog načela jednakosti koje, *paradoksalno*, uvijek sadrži i *nejednakosti kao bit demokracije*. Takva politička djelatnost ne smije se opravdati samo pozivanjem na zaštitu manjina i na ljudska prava jer se njome štiti i pluralistički parlament od pada

na razinu jednostranačkoga kongresa. U parlamentu vlada većinski legitimirana manjina čija je zadaća da brani parlamentarni sustav od diktature one izvanparlamentarne većine koja više ne bi dopustila demokratsko razlikovanje većine od manjine.

Zaštita političkih i svih ostalih manjina zaštita je samoga parlamenta jer je i parlamentarna većina, paradoksalno, oblik vladavine manjine nad većinom. “Demokracija se služi većinskim načelom pri izborima i u parlamentarnim postupcima, ali supstancijalno počinje tek s jamstvom i zaštitom egzistencijalno i djelatno sposobne manjine ili opozicije.”¹⁰ Parlament se ne smije srozati na razinu toleriranja različitih manjina, on mora uvidjeti da je parlamentarna, ali i izvanparlamentarna zaštita manjina jedini način obrane parlamenta od izvanparlamentarnih prepada neposredne demokracije masa koja bi ukinula sve razlike, a time i demokraciju.

Na tu nas realnost neprekidno podsjećaju naši europski partneri. Mlada je hrvatska parlamentarna demokracija u kratkom roku ponovila put većine europskih država u 20. stoljeću. Osjetila je opasnosti koje imanentno prijete parlamentarizmu, da izgubi vezu sa svojom izvanparlamentarnom političkom okolinom i da se reducira na brbljaonicu koja više nije u stanju utjecati na političke procese izvan parlamenta, prepustajući ih manipulaciji izvanparlamentarnih političkih sila.

Kao institucija i sustav parlament mora neprekidno biti otvoren prema svojoj građanskoj okolini i reagirati na

⁸ C. Schmitt, *ibidem*, str. 22.

⁹ *ibidem*, str. 41.

¹⁰ Wolfgang Zeh, u: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2005, str. 481.

promjene u njoj na način koji je parlamentu svojstven, naime dovođenjem do političke javnosti svega onoga što s tom javnošću korespondira. Da bi se održao kao sustav i institucija, parlament se ne smije baviti isključivo samim sobom i državom, nego mora biti senzibilan za sadržaje izvanparlamentarnoga političkog života. Jednako tako mora politički djelovati na taj politički život izvan parlamenta, a ne samo na izvršnu vlast. On mora biti otvoren prema svojoj okolini, a to nipošto nije samo država i njezine institucije, nego i cjelokupna politička javnost izvan parlamenta. Izgubi li parlament senzibilitet za svoju dvostruku odgovornost, početak njegova erozija. Naposljetku, većinska stranka u parlamentu koja podržava vladu ne može kontrolirati vlastitu vladu i nametnuti joj svoju volju ako u parlamentu reprezentira samo volju stranačke vrhuške, a ne i izvanparlamentarnu javnost. To iskustvo nije potrebno verificirati, ono je neotklonjiv ostatak starog republikanizma: *Obli-ti privatorum publica curate*. Većinska stranka u parlamentu ne može očuvati pluralističku demokratsku republiku ako zaboravi da u njoj postoje različite političke orijentacije i da većina nipošto nije trajno osigurana. Vladajuća većina u parlamentu mora biti aktivna i prema vladi i prema biračkom tijelu, u protivnom riskira da zajedno s vladom izgubi podršku građana.

2. Politička transformacija zakonodavne funkcije parlamenta

“Općenito se može utvrditi da nema zakonodavca koji bi donosio zakone. Već sam pojam zakonodavca sadrži nešto autokratsko: jedan daje, drugi prima. U modernim je društvima proces proizvodnje općenito važećih pravnih

normi drugačiji, a dijelom je posve suprotan takvim predodžbama.”¹¹

Velik je problem suvremenoga parlamentarizma, koji se u Europi razvio nakon iskustva s fašizmom i komunizmom, odnos parlamenta prema vlastitoj zakonodavnoj djelatnosti. Taj se odnos promijenio u procesu depolitizacije pravosuđa nakon pada totalne političke kontrole nad njim od strane fašističkih i komunističkih režima.

Parlament svoju zakonodavnu djelatnost mora uskladiti sa samostalnom pravosudnom djelatnošću i uvažiti zakonodavne, a ne samo provedbene funkcije pravosuđa. Okolina u kojoj djeluju parlamentarna i pravna djelatnost nije zajednička. *Parlament se odnosi prema građanima, pravosuđe se odnosi prema zakonima*. Parlament, primjerice, ne može imati pravo interpretacije zakona, bez obzira na to što ih prema sadašnjoj praksi donosi. U Hrvatskoj još uvijek imamo institut parlamentarne interpretacije zakonitosti.¹² *Taj je institut vjeran totalitarnoj praksi iz prošlosti i čuva tradiciju prema kojoj je sudac odgovoran zakonodavcu, a ne zakonu, prema onoj narodnoj: kadija te tuži, kadija ti sudi*.

Moderne teorije zastupaju stav da je razlikovanje pravosuđa i zakonodavca kao sustava koji djeluju u različitim okolinama uvjet depolitizacije pravosuđa. Narod nema nikakvih ovlaštenja nad provođenjem zakona *jer ne sudi se ni u ime naroda, ni u ime države ni u ime parlamenta, nego u ime zakona*. Za-

¹¹ Wolfgang Zeh, u: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2005, str. 484.

¹² Usp: Siniša Rodin, Demokratsko-pluralistička bit instituta vjerodostojnog tumačenja, *Informator*, god. 53, br. 5337-5338, 2005, str. 1-4.

stupnici u saboru odgovorni su svom biračkom tijelu i svojim strankama za politiku koju zastupaju, predstavnici pravosuđa odgovorni su za zakonito provođenje pravde. *Pitanje je, naravno, tko donosi zakone – narod, parlament ili pravosuđe.*

Zakonito provođenje pravde u pravnim sporovima interpretacijom zakona generira njihove promjene mimo demokratske procedure u parlamentu kao zakonodavnom tijelu. Autogenerativna funkcija pravnoga sustava, kakva se već uvriježila u zemljama razvijene demokracije, vidljiva je i u tome što parlamenti u tim demokracijama još uvijek veoma rijetko vlastitom inicijativom donose nove zakone. Oni najčešće usvajaju ili odbacuju vladine zakonske prijedloge, a sami poduzimaju zakonodavne inicijative samo pod pritiskom biračkoga tijela, pravnih i civilnih institucija te javnosti. U Njemačkoj 75% zakonskih inicijativa donosi vlada, a samo 15% parlament. Ostale inicijative dolaze od drugog doma parlamenta i civilnih udruga.¹³ Parlament je upoznat sa zakonodavnim inicijativama različitih segmenata civilnog društva, ali stavlja ih u parlamentarnu proceduru tek nakon što ih uzdigne na razinu javnog diskursa i nikako bez prethodne pravne ekspertize. Dakako, ni pravosuđe nije imuno na pravne inicijative parlamenta i izvanparlamentarne javnosti civilnog društva. Ono ih prosuđuje prema kriteriju pravnoga koda *pravedno-nepavedno* i ako su ti zahtjevi u skladu s pravnim kodom, pravosudna ih tijela mogu uputiti u parlamentarnu proceduru. U protivnom se mora pričekati odluka Ustavnoga suda koji može pro-

¹³ Wolfgang Zeh, u: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2005, str. 483.

cijeniti je li zakonodavac prekršio zakon. Ako je zakonodavac nepogrešiv jer stoji iznad zakona, s obzirom na to da ih donosi, onda je pravda pogažena.

Hrvatski sabor danas bez pravno obrazloženih signala iz civilnog društva i pravosudnih institucija permanentno proizvodi zakone na temelju pretežno Vladinih prijedloga te djeluje prema anakroničnoj tradiciji kao *zakonodavna mašina*. Takva je djelatnost opasna za stabilnost pravnoga poretka, a prekinut će se kada i naš Sabor svoju djelatnost harmonizira s parlamentarnom praksom u EU-u.

Kao što Europska centralna banka onemogućuje nacionalnim bankama da se upuštaju u inflacijsko obezvređivanje novca prema političkim, a ne ekonomskim kriterijima, tako će i Europski sud onemogućiti nacionalnim parlamentima i vladama da donose zakone mimo inicijativa civilnog društva i europske pravosudne prakse.

Parlament se mora vratiti u okvir svoje političke funkcije i preispitati svoje mjesto ekskluzivnog zakonodavca, kakvo je imao u novovjekovnoj koncepciji demokratske *versus* teološki legitimirane države. Prema Wolfgangu Zehu, “zakonodavna djelatnost parlamenta, s obzirom na njegovu koncepciju, stručno-političko definiranje bitnih pitanja i proceduralni razvoj, nipošto nije glavna zadaća parlamenta.”¹⁴

¹⁴ Wolfgang Zeh, ibidem, str. 483. Zeh dalje navodi: “U razdoblju između 1867. i 1871. i zakonodavstvo je započelo sistematsku kodifikaciju dekreta i presuda koji su prethodno bili presedani te je time odigralo glavnu ulogu u sporovima oko moći između narodnoga predstavništva i monarhijske egzekutive. Otuda potječe i danas proširena predodžba da je zakonodavstvo glavna zadaća parlamenta.” (str. 478).

Kriza parlamentarizma o kojoj je govorio Carl Schmitt kriza je novovjekovne demokratski legitimirane nacionalne države kao monopolskog disponenta *rijetkim resursom pravde i moći*. Ne napusti li se ta tradicija, zastupnici parlamentarne demokracije ne mogu plebiscitarnim diktaturama poput fašizma i komunizma prigovarati da su nedemokratske jer su se te totalitarne političke forme također demokratski legitimirale iako su demokratski ukinule demokraciju.

Tradicionalni parlament ugrožava samoga sebe jer ga zakonodavni monopol *autoimunizira* od izvanparlamentarnih i pravosudnih zakonodavnih inicijativa. Tu će opasnost parlament otkloniti kad revidira svoju monopolsku zakonodavnu funkciju i tako pravosuđu i civilnom društvu otvori prostor za zakonodavne inicijative neovisne o kratkoročnoj političkoj pragmatiki. Time će ojačati politička funkcija parlamenta, a oslabjeti njegova pravna odgovornost, što će omogućiti veću stabilnost političkoga i pravnoga poretka republike.

Javnost mora naučiti da se *pravni poredak* ne može efikasno štititi ni demokratski ni politički, nego u prvom redu pravno. Taj proces rasterećenja parlamenta od zakonodavne djelatnosti generirat će novu građansku pravnu i političku kulturu. Umjesto da donosi zakone voljom parlamentarne većine, parlament svojom političkom i deliberativnom praksom mora do najšire pluralističke javnosti uzdići različite pravne inicijative civilnog društva i pravosuđa i tako stvoriti političku klimu za autonomnu pravnu artikulaciju pravno opravdanih težnji različitih segmenata civilnog društva, a ne samo vladajuće parlamentarne većine.

Tu lekciju moraju naučiti ne samo naše političke nego i pravničke elite jer jedino tako mogu na sebe preuzeti odgovornost zaštite države od pada u izvanparlamentarno homogeniziran teror većina nad svim vrstama manjina ili u kaos bezakonja, kojem se Republika Hrvatska u borbi s različitim vrstama kriminala dramatično približila upravo zato što parlament donosi zakone bez javnoga konzultiranja zakonodavnih inicijativa *pravnoga sustava i civilnoga društva*. Civilno društvo i pravosuđe time su dovedeni u situaciju da se moraju okrenuti izvanparlamentarnim oblicima samozaštite svojih prava i pravnim institucijama EU-a, dokazujući time da parlament ne zastupa interese civilnog društva niti poštuje autonomiju pravosuđa, nego samo interese parlamentarne većine.

Naš je zaključak da parlament kao pluralističko predstavničko tijelo svih građana republike nije *politički mrtav*. Njegov je zadatak važniji nego prije: on je postao privilegirano mjesto formiranja kompetentne političke javnosti. Parlament može razobličiti korupciju izvršne vlasti, on može bitne političke probleme civilnog društva uzdići do građanima razumljive javnosti i tako sugerirati prihvatljivu terapiju za disfunkciju političkoga sustava. "Naposljedku: kad je riječ o dubokim vrijednosnim odlukama, o etičkim pitanjima zajedničkog života, dapače, o pitanjima rata i mira, tada odgovornost ne snose nikakve ekspertne grupe, nikakve ankete, nikakve akcije potpisivanja peticija. Svi očekuju riječ parlamenta. U tim slučajevima izbija na vidjelo ono što u svakodnevnoj praksi parlamenta ostaje u pravilu latentno, ali trajno djelatno: parlament je jedino mjesto u kojem politička zajednica ostaje u je-

dinstvu sa samom sobom ili to uvijek nanovo može postati.”¹⁵

Slabljenje zakonodavne uloge parlamenta mora na drugoj strani biti nadoknađeno jačanjem njegove političke uloge u kontroli zloupotrebe izvršne vlasti i u permanentnom sprečavanju izvanparlamentarnih i izvaninstitucionalnih homogenizacija građana, što bi, kako su već pokazali totalitarizmi svih

vrsta, ugrozilo pluralistički, demokratski, pravno-politički poredak republike. Treba se osloboditi iluzije da je stabilnost poretka moguće održavati permanentnom proizvodnjom zakona na temelju ovlaštenja gologa pragmatizma promjenljivih parlamentarnih većina, bez konzultacija s pluralističkim civilnim društvom i pravosuđem.

The Transformed Function of Parliamentarism

SUMMARY

The author deals with the transformation of the role of parliamentarism in modern democratic countries. Drawing on the views of Carl Schmitt, the author argues that the parliament as a political institution is in a crisis because its decisions are based on the will of the party or coalition in power rather than on the most pertinent arguments. Therefore, the author suggests that there is a crisis of parliamentarism, which he, referring to Schmitt, assesses as a rejection of argumentative parliamentary democracy to the advantage of a democracy characterised by a conflict of various party interests. According to the author, this implies that parliament members represent the interests of their parties, to which they are directly responsible, and no longer the people, as summarised by Niklas Luhmann's assessment that "parties have disempowered their members of parliament".

In the second part of the paper, the author discusses the transformation of the legislative function of parliaments. In doing so, he follows the normative view that the parliament must fall back to the framework of its political function and reassess its position as exclusive legislator. In the author's opinion, the problem is that its legislative monopoly makes it immune to extraparliamentary and judicial legislative initiatives.

¹⁵ Wolfgang Zeh, u: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2005, str. 488.