

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

**Sanja Barić: ZAKONODAVNA DELEGACIJA I  
PARLAMENTARIZAM U SUVREMENIM EUROPSKIM DRŽAVAMA  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i “Organizator”, Zagreb 2009.,  
str. 337**

Iako se problem zakonodavne delegacije ponajviše povezuje s pitanjima funkcioniranja suvremene administrativne države, dakle fenomenom suvremenog društva i politike 20. stoljeća, ta je pojava uistinu dugovječna i kontroverzna. Naime, kao poseban problem države i prava zakonodavna delegacija se nazire već nakon pojave novog koncepta zakonodavne vlasti u 17. stoljeću, kada se otvara dugi i nesmiljeni proces borbe za prevlast između monarha i parlamenta. Međutim, “jezik” zakonodavne delegacije koristio se je i prije tzv. Slavne revolucije (*Glorious Revolution*, 1688.). Već se je tada pod tim pojmom označavala situacija u kojoj parlament na temelju svoje ovlasti davanja suglasnosti (*Parliament’s power to give consent*) ovlašćuje kralja na normativnu i regulatornu djelatnost. Kasniji razvoj je, uz pojavu pisanog ustava, donio i koncepciju zakonodavne vlasti koja ograničava izvršnu vlast. U toj situaciji zakonodavno tijelo temeljem ustavnog akta dobija ovlast donošenja pravila kojima će regulirati sva pitanja od značaja za postojanje egzekutive. U početku se je na zakon prvenstveno gledalo kao na pojavu koju karakteriziraju temeljna načela pravednosti; zakonodavna vlast se je sagledavala kao ograničenje arbitrarnih ispada koje je za sobom ostavljala izvršna vlast u administriranju pravednosti. Nakon uspostave supremacije zakonodavne vlasti zakon se je počeo jednostavno shvaćati kao naredba suverenog parlamenta: sve što je zakonodavno tijelo usvojilo smatralo se je zakonom.

No, kako je zakonodavna vlast defanzivna, reaktivna vlast, izvršna vlast je polako (p)ostajala primarni izvor regulatorne državne djelatnosti. Zakonodavna delegacija je bila konzistentna s takvim pogledom na pravo i zakonodavnu vlast zato jer se je u isto vrijeme formalno priznavalo načelo zakonodavne supremacije, ali stvarno i dominacija izvršne vlasti u upravljanju. S vremenom je praksa zakonodavne delegacije postala jedan od najupečatljivijih pokazatelja dominacije izvršne vlasti u ustavnoj politici suvremene države. O tome kako se razvijala zakonodavna delegacija u kontekstu parlamentarizma suvremenih europskih država piše u svojoj knjizi dr. sc. **Sanja Barić**, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

Knjiga “Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama” docentice S. Barić sadrži predgovor (str. XI-XII) koji je napisao prof. dr. sc. **Branko Smerdel**, uvod (str. 1.-7.) i sedam dijelova iza kojih slijede zaključak, popis propisa, popis ustavnosudskih foruma, upravnih tijela i nadnacionalnih tijela, popis literature te kazalo pojmova.

U prvom dijelu “Evolucija ideje o zakonodavnoj delegaciji” (str. 7.-50.) autorica prati evoluciju ideje o zakonodavnoj delegaciji, određuje predmet istraživanja u povijesnoj i komparativnoj perspektivi u kontekstu razvoja suvremene ustavnosti parlamentarizma. U ovome dijelu knjige autorica utvrđuje razlikovanje državnih funkcija, pregled shvaćanja o odnosu zakonodavne i izvršne vlasti, razvoj različitih teorija o regulatornim ovlastima vlade, te se ukratko osvrće na ukupnost regulatornih ovlasti vlade u europskim parlamentarnim državama radi kategorizacije i isticanja onih ovlasti koje su od središnjeg interesa za samo istraživanje.

U drugom dijelu “Pojam i pravna priroda zakonodavne delegacije” (str. 51.-66.) autorica definira pojam delegacije zakonodavne djelatnosti i ukazuje na razlike između nekih drugih, djelomično sličnih instituta poput naloga i koncesije. Nastoji se također odrediti priroda delegirane ovlasti, njeni bitni sastojci, a posebno se istražuje određenje zakonodavne djelatnosti.

U trećem dijelu “Osnovni subjekti i subjekti nadzora zakonodavne delegacije” (str. 67.-120.) autorica pažnju usmjerava na subjekte koji sudjeluju u zakonodavnoj delegaciji, pri čemu se posebno razrađuju mogućnosti utjecaja državnog poglavara na sadržaj akta koji se donosi na temelju delegirane ovlasti, odnosno na njegovu zadaću promulgacije i samo naizgled sličnu zadaću emanacije. Razmatra se također i uloga drugih tijela i to prije svega sa stajališta njihove opće uloge u sustavu, njihove nadležnosti te vrsta i vremenske mogućnosti utjecaja na zakonodavnu delegaciju.

U četvrtom se dijelu “Uvjeti i granice zakonodavne delegacije” (str. 121.-164.) raspravlja o granicama i uvjetima zakonodavne delegacije te se utvrđuju kriteriji kojima se rukovode subjekti nadzora identificirani u trećem dijelu. Analiziraju se prvo vremenska ograničenja djelovanja delegacije i delegiranog akta, a zatim opširno zakonski rezervati kao posebni “dijelovi” zakonske materije koje nije moguće delegirati izvršnoj vlasti. Teškoće i različitosti u određivanju takve materije autorica razmatra za svaku državu posebno. U ovom su dijelu knjige također veoma detaljno analizirana ograničenja koja delegirajući akt mora sadržavati, kao i granice uporabe delegirane ovlasti. Prethodna ograničenja uključuju elemente kojima je ograničen zakonodavac prilikom delegacije, dok potonja obrazlažu daljnja ograničenja koja su postavljena pred izvršnu vlast prilikom korištenja delegirane ovlasti.

Peti je dio “Posebni slučajevi zakonodavne delegacije” (str. 165.-226.) usmjeren na neke posebne slučajeve zakonodavne delegacije. Autorica izdvaja delegaciju radi primjene sekundarnog zakonodavstva EU koja će, za pretpostaviti je, postati aktualna i za našu državu. Nadalje, u ovom se dijelu govori o postupcima, odnosno institutima koji su razvijeni zbog potrebe za specijalnom i stručnom regulacijom određenih područja društvenog života ili zbog potrebe za unifikacijom većeg broja nepreglednih i ponekad međusobno proturječnih pravnih propisa. Neki od njih ne predstavljaju delegaciju zakonodavne djelatnosti u pravom smislu, no

imaju različita obilježja tog instituta. Svi ti instrumenti također vode do proširenja regulatornih ovlasti vlade nasuprot izvorne ovlasti zakonodavnog tijela.

U šestom dijelu “Zakonodavna delegacija i vladavina prava” (str. 227.-252.) autorica se bavi pravnim aktima koji su vezani uz institut zakonodavne delegacije te njihov položaj u pravnom poretku. Pravna priroda i snaga kako delegirajućeg akta, tako i akta donesenog na temelju delegacije, od velike je važnosti za pokušaj njihovog utjecaja na pravnu sigurnost.

Sedmi dio rada “Transformacija zakonodavne delegacije i njen odraz na ustrojstvo vlasti suvremenih europskih parlamentarnih država” (str. 253.-276.) prikazuje transformaciju zakonodavne delegacije u suvremenim okolnostima. Ovdje se razmatraju najnovije tendencije u razvoju zakonodavne delegacije u komparativnom pravu te se ukazuje na čimbenike sve učestalije primjene ovog instituta, kao i na evidentno jačanje uloge parlamentarnih odbora u stvaranju delegiranog zakonodavstva. Ujedno se razmatraju i neki prijedlozi institucionalnih reformi koji su se javili kao rezultat poremećaja ravnoteže između zakonodavnih i izvršnih tijela vlasti u korist izvršne vlasti uslijed nezaustavljivog rasta normative djelatnosti vlade. Autorica posebno ukazuje na promjene temeljne strukture parlamentarnog sustava. Značaj tog procesa je redefiniranje teorijskih postavki o subjektima koji usmjeravaju državnu politiku, što vodi i prema redefiniranju ustavnosudskih vlasti u odnosu na nadzor općih akata izvršne vlasti. Autorica se pritom posebno osvrće na značaj i primjenjivost ovih spoznaja na ustavno uređenje Republike Hrvatske.

U zaključku autorica na sažeti način daje sintezu svih svojih zapažanja, informacija i stavova. Pritom je od posebne važnosti njen zaključak da “praksa zakonodavne delegacije u RH ne udovoljava zahtjevima suvremenog parlamentarizma”, jer “narušava načelo demokratskog odlučivanja i vladavine prava, a osobito je neprimjerena u svijetlu budućeg članstva u EU.” Kritiku i prijedloge upućuje prije svega zakonodavcu (Hrvatskom saboru), ali ne samo njemu kao delegantu već i izvršnoj vlasti (Vladi RH), kao i Ustavnom sudu RH zbog “neprimjerenog stajališta” prema zakonodavnoj delegaciji. Autorica naglašava potrebu nedvosmislenog utvrđivanja pravne snage uredbi na temelju zakonske ovlasti i utvrđivanje sadržaja zakonskog rezervata, posebice pojma “ljudska prava i slobode.”

Knjiga docentice Sanje Barić djelo je koje nam znatno olakšava shvaćanje složene problematike zakonodavne delegacije, kao jednog od najkritičnijih problema suvremene ustavnodemokratske države. Afirmirajući poruku o nužnosti demokratske kontrole moderne birokracije, čiji nositelji kao pretorijanci moderne administrativne države neprestano šire delegirane ovlasti, autorica zagovara nužnu potrebu dubokog promišljanja klasičnih načela *delegata potestas non potest delegari*, odnosno *delegatus non potest delegare* kao mogućeg puta obnove demokratskog predstavništva i uopće ideje ustavotvorne vlasti naroda.