

Pravni i politički sustav

84. str. prazna

Branko Smerdel

PROMJENA VLASTI I IZGLEDI USTAVNE VLADAVINE

Uvod

Iznijet ću i pokušati obrazložiti nekoliko temeljnih tvrdnji.

Prvo, mislim da je temeljni problem s kojim se Hrvatska suočava gotovo potpuno potiskivanje temeljnih ustavnih načela dobro uređene demokratske države u djelovanju političke vlasti. To, dakako, nije jedini problem, ali odražava sve ključne probleme daljnjeg razvitka i bitno otežava njihovo rješavanje. On nije vezan uz pojedine političke stranke, nego predstavlja opći i kronični sindrom, koji bismo mogli nazvati “hrvatskom bolešću”.

Drugo, promjena stranaka na vlasti je, sa stajališta ozbiljenja ustavnosti u našim sadašnjim prilikama, dobra. Jedino periodičnim izmjenjivanjem stranaka umjerene orijentacije na vlasti postupno možemo očekivati uspostavljanje konsezenze oko važnosti poštovanja Ustava, što je nužan uvjet ozbiljenja načela vladavine prava.

Treće, promjena vlasti, koja se sada dogodila, zapravo treća mirna demokratska smjena vlasti, vrlo je važna te, bez obzira na projekcije mogućeg trajanja nove koalicijske vlade, također je, sa stajališta ozbiljenja temeljnih načela ustavnosti i zahtjeva konstitucionalizma u Hrvatskoj, vrlo važna i obećavajuća. Reći ćete: pa sad se već svi slažu da je promjena vlasti dobra. Moglo bi se to tumačiti kao jedan oblik udvornništva, poruka pokornosti novoj vlasti, uobičajena u našoj patrimonijalnoj političkoj kulturi. To zaista nije smisao moje teze.

Ne mislim da je promjena vlasti dobra zato što je sada došla dobra vlast, koja je zamijenila lošu vlast, nego zato što proces izmjenjivanja stranka na vlasti tek može otvoriti mogućnosti ozbiljenja temeljnih načela ustavnog uređenja, a na prvom mjestu onoga što je najvažnije sa stajališta pravničke struke, to jest ustavnog načela vladavine prava i s njim povezanih načela.

Četvrto, u Hrvatskoj je tek stabilizirana demokracija, u smislu minimalnog, osnovnog zahtjeva, da građani mogu smijeniti vladajuće. Tek valja postaviti temelje razvitka demokratskog političkog sustava, za što je ozbiljenje ustavnog načela vladavine prava zaista nužan i osnovni uvjet. To zahtijeva izmjenu odnosa prema ustavnosti i zakonitosti, na prvom mjestu kod članova političkih elita. Zbog toga je, u doglednom razdoblju, za Hrvatsku bolja alternativa slaba koalicijska od jake jednostranačke vlade.

1. Pravni je sustav u kaotičnom stanju i pravna nesigurnost temeljni je problem

U korijenu hrvatskih problema je pravna nestabilnost, ono što je Jakša Barbić, u jednom od svojih novijih radova, nazvao zakonodavnim stampedom, koji se događa na praktički svim područjima prava, a koji uzrokuje pravnu nesigurnost, kakava se ne može otkloniti nikakvim reformama pravosuđa. S druge se strane, pak, ustrajava na tvrdnjama koje se mogu podvesti pod definiciju normativnog optimizma, koji obilježava vjera kako se ustavnim i zakonskim promjenama zaista mogu rješavati problemi i izvoditi velike reforme, uz istodobno zanemarivanje pitanja i problema provedbe zakona.

Promjene stranaka na vlasti nužne su i korisne sa stajališta zahtjeva da se stvore mogućnosti da se ono što je zapisano i usvojeno kao temeljna načela ustavnoga sistema počne realizirati u praksi. Cijeli proces ide upravo nevjerojatno sporo iz perspektive onih očekivanja koja smo imali prilikom uvođenja višestranačkoga sustava.

Sjećam se kada je prvi put na jednoj javnoj tribini, u onome starome jednopartijskom sustavu, bilo spomenuto, kao mogućnost izlaska iz

političke krize, uvođenje višestranačkoga sustava. To je bilo točno prije sedamnaest godina, u veljači 1987. Do tada je to bilo, pa neću reći po život opasno, ali u svakom slučaju jedna od tabu-tema. To su bile stvari o kojima se naprosto nije moglo razgovarati.

Tek tijekom druge polovine osamdesetih godina, jačanjem pluralizma unutar ondašnjega jednostranačkoga sustava, a istovremeno, nota bene, slabljenjem jednostranačke vlasti, postupno su se otvarale mogućnosti da se počne raspravljati o temama kao što je odnos ustava i realnosti, funkcioniranje ondašnjih temeljnih ideoloških, rekao bih, bastiona na kojima se temeljio ondašnji ustavni sustav i, u tom sklopu, otvaranje rasprave o višestranačkom sustavu. To si je dozvolio akademik Eugen Pusić, i to u jednoj prilično opreznoj formi. To je bio prvi takav istup. Rekao je da je došlo vrijeme, s obzirom na krizu i s obzirom na to da rješenja koja se nude unutar onoga sistema ne pokazuje efekte, da je došlo vrijeme da ponovo razmotrimo pitanja uvođenja višestranačkoga sustava. I tada je, da bi uravnotežio tu svoju raspravu, ukazao i na neke prednosti jednostranačkog sustava: jednostavniji je, potiskuje konflikte, na neki ih način amortizira, omogućuje kontrolu konflikata u visoko konfliktnom društvu itd.

Nakon toga ukazao je na prednosti i na učinke koji se očekuju od uvođenja višestranačkoga sustava: taj sustav omogućuje kritiku i zbog toga smanjuje vjerojatnost pogrešaka te osigurava bolju selekciju vodećih ljudi, jer su kandidati za vodeće funkcije u javnoj političkoj konkurenciji.

Spominjem to ne samo zato da istaknem kako je povijest rasprava i izučavanja djelovanja višestranačkog sustava u Hrvatskoj vrlo kratka, kao što je povijesno gledano vrlo kratko djelovanje višestranačkoga sustava, nego da postavim pitanje jesu li se ta očekivanja od uvođenja višestranačkoga sustava u tih prošlih trinaest godina ostvarila. Je li se bar nešto od toga ostvarilo?

Ili, bolje, zašto je izostala nesmiljena i djelotvorna kritika, koja je najbolji korektiv svakoj demokratski izabranoj vlasti? Zašto nemamo sustav koji smanjuje mogućnost pogrešaka? I zašto je teško ustvrditi kako sustav omogućuje bolju selekciju vodećih ljudi?

Što se tiče pogrešaka, pravnici iz najrazličitijih grana prava mogu nabrojiti bezbrojne pogreške koje su učinjene tijekom vladavine

koalicije, koje su jednim dijelom uzrokovane neznanjem, nepoznavanjem temeljnih principa funcioniranja jednoga demokratskog političkog sustava, ali očigledno nije u pitanju samo neznanje i to nije dovoljno objašnjenje.

Nije dovoljno, jer s druge strane na svakom koraku vidite, čujete i čitate kako, za razliku od političke elite, građani, novinari i komentatori vrlo dobro razumiju probleme, dok ih vladajući dužnosnici ignoriraju, zanemaruju, ne reagiraju na upozorenja i, vodeći se usko i kratkoročno shvaćenim stranačkim interesom, spremni su pogaziti ili potisnuti svako pravno i ustavno načelo.

Primjera ima toliko da ne znate odakle biste počeli. Ali glavni argument koji osjećaju svi koji imaju ikakvog doticaja s praksom jest da se Sabor pretvorio u golemi tiskarski stroj, koji neprestano izbacuje zakone, promjene itd. Mi pravnici zbog toga postavljamo sve uži specijalisti, jer je sve uže područje koje možemo pratiti i mi koji smo uvijek bili ponosni na široko obrazovanje koje je pružao Pravni fakultet u Zagrebu.

Na ustavnom području prvi smo se susreli s takvim neodgovornim odnosom prema načelu vladavine prava i ozbiljno upozoravali na posljedice. No Ustav je uvijek potiskivan u ovoj zemlji i naša su se upozorenja shvaćala kao nekakvo akademsko zanovijetanje. Ali, kazneno pravo se naprosto tiče svakoga, ne samo građanina nego i svakoga čovjeka. A na tom području se događaju nevjerojatne i nedopustive stvari. Ako ste pratili najnovije događaje, Kazneni zakon donesen je na protuustavan način. Nije prvi put da je zakon koji razrađuje prava čovjeka donesen na protuustavan način. Već postoji i presedan, odluka Ustavnoga suda iz 1996. godine kojim je Zakon o javnom priopćavanju, na osnovi formalne neustavnosti, proglašen neustavnim i ukinut. Ono što iznenađuje bila je borba u Ustavnom sudu, gdje se predlagalo da se oglase neustavnim promjene Kaznenoga zakona, da one stupe na snagu prvoga prosinca, da se primjenjuju sedam mjeseci do prvoga srpnja, prema tome da se na temelju tih kaznenih normi izriču presude, šalje ljude u zatvor itd. Ako hoćete sasvim s pragmatičnog stajališta, nedopustivo. To znači ignoriranje toga da postoji Europski sud za ljudska prava, da smo potpisali Europsku

konvenciju o zaštiti temeljnih sloboda i prava čovjeka, dakle postoje međunarodni putovi pravne zaštite. Tako se mogla ponašati vlast u nekoj zatvorenoj izoliranoj zemlji u vrijeme dominacije načela nemi-ješanja u unutarnje poslove, ali danas si to jedna zemlja koja pretendira na demokratičnost naprosto ne može dopustiti. Primjer je i ishittreno donošenje Obiteljskog zakona, Zakona o kaznenom postupku, Zakona o ovrsi, pa i Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Poseban primjer je povijest donošenja Zakona o sprečavanju sukoba interesa, koja bi zaista zahtijevala posebnu pravno-politološku studiju, jer bi razotkrila mnoge tajne zbiljskog funkcioniranja političkog sistema.

2. Promjena stranaka na vlasti osnovno je postignuće hrvatske demokracije

Kakve veze s time ima promjena stranaka na vlasti? Glavni razlog takvoga pristupa problemima ozbiljenja ustavnog i pravnog sustava, koji se nužno odražava na sva druga područja pravnoga sustava, na prvom je mjestu uzrokovano bahatošću vlasti. Bahatošću koja je mogla biti objašnjiva u vrijeme rata i ugroženosti države, kad je formirano ono što smo, po uzoru na američkog povjesničara Arthura Schlesingera, nazvali imperijalnim predsjedništvom, u smislu ratnoga predsjedništva. Ona se, dakako, teško mogla pravdati nakon što je rat završio, ali se moglo objasniti kako visoko centralizirani sustavi, utemeljeni na svojim pravilima, koja se u biti i osnovi u potpunosti razlikuju od ustavnih pravila i ustavnih načela, imaju svoju logiku inercije i da je to glavni problem s građenjem takvih struktura.

Nitko, ni u najdemokratskijim zemljama, ne dovodi u pitanje sveopću centralizaciju koja se nužno zahtijeva u vrijeme rata i velikih ugroza opstanka države. Ali istodobno se znade da se takve hijerarhijske strukture vrlo teško mogu razgraditi, jer se uz njih vežu ogromni financijski i drugi interesi. Zbog toga je iluzija očekivanje da se, kad prestane izvanredno stanje, lako vratiti na normalno funkcioniranje ustavnog sustava. Posebno je to iluzija u državi gdje je tradicija da neformalni

sustav ustrojstva vlasti ima prednost pred formalnim ustavom i gdje je tradicija da je taj neformalni sustav ustrojstva vlasti daleko više i centraliziran i utemeljen na personaliziranoj vlasti nego što je to oficijalni ustavni sustav, onaj koji bi se nazvalo ustavno pravo u knjigama.

Međutim, vrlo je teško objasniti zašto se takvoj politici vrlo brzo, nakon svih svojih deklaracija, vratila šesteročlana koalicija već 2000. godine. Takvome načinu upravljanja gdje hiperprodukcija pravnih propisa uopće nije usmjerena na popravljjanje i povećanje djelotvornosti pravnoga sustava, dakle na ono što ćete obično čuti kao obrazloženje, uvođenje europskih načela u pravni sustav, nego bi se prije moglo kazati da je usmjerena na potpunu destrukciju pravnoga sustava.

Jer sustav u kojem su poremećeni odnosi hijerarhije pravnih propisa, gdje su uobičajene uredbe kojima se mijenjaju tek doneseni zakoni, gdje ministarstva ne poštuju pravila o tome kakve propise mogu donositi, gdje sama vlada ne poštuje pravila o tome kakve propise može donositi; gdje je parlament sklon donijeti svaki propis i gdje su političari spremni angažirati pravnike koji će im onda u svojoj službeničkoj funkciji dati nekakva tumačenja koja istina nemaju nikakve veze s pravnim rezoniranjem, pa čak ni sa zdravim razumom, ali ako nemate reakciju, mogu biti obrazloženje za određena ponašanja.

Primjerice, lansirana je ideja da se sjednice Sabora zatvore za javnost. U Ustavu izrijekom piše da su sjednice Sabora javne. E sad nikako ne možete izvesti iz toga tumačenje da bi Sabor o tome mogao odlučivati kao suverena vlast ili zbog nekakvog drugog razloga ili, kao što se tumači, da bi Poslovnik imao prednost pred Ustavom, ako se držite pravnog rezoniranja i temeljnih pravila struke. Ali ako nema energičnih reakcija u pravnoj javnosti, to dovodi do zbunjenosti i mirenja, takve se stvari ignoriraju, na njih nitko ne reagira.

3. Posljednja promjena vlasti ukazuje na moguće promjene

Sad je naravno pitanje zašto bi u tom pogledu dobra bila promjena vlasti. Promjena vlasti, ova koja se sad dogodila, zapravo je, rekao bih, prva normalna promjena vlasti. Prva promjena vlasti koja se ne

događa u sjeni nekakvoge velike povijesne dvojbe hoće li vlast poštovati rezultate izbora. Godine 1990. bilo je pitanje: pa zar će Račan predati vlast bez ispaljenog metka? Jer u ovoj je zemlji bila tradicija da se vlast predaje uz ispaljivanje metaka, a ne bez toga. Godine 2000. ponavljalo se isto pitanje, a 2001. sami su vladajući političari, u povodu protestnih demonstracija, paničarili, gotovo prizivajući vojni udar. Prvi put promjena vlasti nije bila zasjenjena tim pitanjem.

Demokracija donosi civiliziranje političke borbe. Borba se nastoji pretvoriti u civilizirano natjecanje među ljudima. Sredstvo za to je ustav i vladavina prava. S tim su povezane druge stvari. Pitanja koja ostaju aktualna jesu zlorababe vlasti. Demokracija nije imuna od zlorababe vlasti. Demokracija nije imuna ni od vlasti koja je neznalacka, pa zato nespretna i radi pogreške. Demokracija nije imuna ni od korupcije. Vidite, to su stvari koje su danas krucijalna pitanja ovdje u Republici Hrvatskoj. Zato se ne slažem s komentarom koji je dao premijer Račan na odlasku: "Ovo su prvi normalni izbori, prema tome ostvarili smo zrelu demokraciju".

To nije točno: ovo su prvi normalni izbori, prema tome ostvarili smo prvi, minimalan, zahtjev da se mirna smjena vlasti na izborima smatra normalnim načinom funkcioniranja političkoga sustava. Da se prilikom mirne smjene vlasti prosuđuje što je objektivni nacionalni interes i gdje novi nositelji vlasti imaju krajnje ograničene mogućnosti mijenjanja tih temeljnih strateških pravaca politike. Da se prvi put prilikom promjene vlasti ne postavlja pitanje cjelokupne strukture ustavnoga sustava. Dakle, prvi put se nije obećavalo ili tumačilo, kao neki ugledni politolozi, kako je svrha prošlih izbora borba za to tko će pisati novi hrvatski Ustav. Na pisanju novog hrvatskog Ustava izgubljena je godina dana rada 2000. godine. Da se nova vlast samo informirala što o tome kaže politička znanost, znala bi da takvi klasici političke znanosti kao što je Giovanni Sartori pišu kao aksiom: koalicija mora pokušati ostvariti svoje ciljeve u prvih šest mjeseci do godine dana. Nakon toga koalicija se bavi samo održavanjem koalicije. To je, moglo bi se reći, željezni zakon koalicije.

Prema tome, vrlo je spora recepcija onoga što bi se moglo nazvati demokratskom političkom kulturom u nas. U redovima onoga što se

obično naziva političkom elitom, u smislu elite moći, ta je sporost i nevoljkost najjače izražena. Nevjerojatno je spora recepcija jednog od aspekata te političke kulture, a to je pravna kultura i posebno ustavna kultura. Meni su se neki smijali kada sam 2000. godine napisao da Hrvatska ima “ustavnu šansu” i da je ta ustavna šansa bolje bila izražena u sintagmi “Božićni ustav” kojom je pozdravljen Ustav iz 1990. godine nego u pristupu: mi ćemo napraviti sada 2000. godine bolji Ustav.

4. Jaka ili slaba vlast?

Ustav je najvažnije integrativno sredstvo u podijeljenim društvima, koja nemaju zajedničku kulturu, religiju, koja imaju manjine, gdje su raskoli duboki a odnosi zaoštreni. Ustav je integracijsko sredstvo. Zato se u nj ne smije dirati bez ozbiljnog i važnog razloga. Dakle ta recepcija je upravo nevjerojatno slaba, a izraz toga, koji igra vrlo važnu ulogu, jest nedemokratsko ustrojstvo svih naših političkih stranaka. Možda ima iznimaka, stranaka u kojima su odnosi nešto ravnopravniji. U našim glavnim političkim strankama odnosi su izrazito hijerarhijski, a primijenjeni su principi koji su se nekad nazivali principima demokratskog centralizma te tumačili kao principi centralizma.

Tu se postavlja jedno od ključnih teoretskih pitanja znanosti o političkim institucijama. Mogu li uglavnom nedemokratski odgajani ljudi, organizirani u centralizirane političke stranke, ali u pluralističkom sustavu zajamčenom djelotvornim ustavnim sustavom, kroz sukobljavanje, konflikte, činiti pomake prema društvu koje je demokratsko u smislu da je pluralističko, da povećava prostor za participaciju, da jača odgovornost vlasti, da s tim u vezi naravno ta odgovornost vlasti mora biti utemeljena na otvorenosti vlasti.

Postoji jedna moglo bi se reći i cinična, a moglo bi se reći i realistična orijentacija u političkoj znanosti i, naravno, ona je vezana sa znanošću o političkim institucijama. Bez toga nema zapravo nikakvog pokušaja znanstvenog pristupa na području ustavnoga prava. Ta

orijentacija tvrdi sljedeće. Ljudi u osnovi nisu demokratski orijentirani, nitko po prirodi nije demokratski orijentiran, nitko zapravo osim pojedinih intelektualaca ne želi demokraciju kao takvu. Mi kao djeca nismo sanjali o demokraciji, sad će biti demokracija, pa ćemo glasati, birati odbornike, zastupnike i predsjednika. Mi smo sanjali o pristojnom životu, koji ne znači samo pristojan standard života nego znači i pristojnu vlast. To je termin kojim se danas češće koriste realisti, a to je pristojna vlast, decent government, za razliku od onog još Aristotelovog termina dobra vlast. To bi bila idealna, ova treba biti pristojna. Često citiram američkog autora Barringtona Moorea, koji kaže: ljudi dakle ne žele demokraciju kao takvu, ali ona je strašno korisno sredstvo brojnim i siromašnima protiv malobrojnih, bogatih i moćnih. I na taj način ona je sredstvo djelovanja konstruktivnoga, ne destruktivnog djelovanja unutar političkoga sustava koje onda djeluje na ostvarivanju tih ciljeva koji su se nekad nazivali dobra vlast. Dobra vlast, u znanosti sve ćete češće nailaziti na termin pristojna vlast. Premda je i Europska komisija u pripremama za rad na donošenju Ustava objavila bijelu knjigu *Europska načela dobre vladavine*, što je, mislim, samo za sebe tema za raspravu.

Pristojna vlast meni je prihvatljiviji termin. Premda, kad to spominjem, ljudi su se znali podsmjehnuti: šta vi to mislite pod pristojnom, a šta pod nepristojnom vlašću? To je zapravo dosta lako objasniti. Pristojna vlast kao i pristojan čovjek prikriva svoje primarne nagone. Ne ponaša se po primarnim instinktima, nego ih prikriva. Pristojna vlast kao i pristojan čovjek nastoji kontrolirati svoje niske nagone, nastoji naravno kontrolirati i nagone svojih članova. Uglavnom je pristojna vlast vezana s idejom o odgovornosti, a utemeljena na ideji i načelima vladavine prava.

Možemo li se, dakle, nadati ne da će sada doći dobra vlast koja će zbog svoje dobrote poštovati Ustav, već tome da će doći vlast svjesnija da je to u njezinu najbolje shvaćenom interesu, jer su birači shvatili neke temeljne zasade demokratskog sustava, a to je ono što je minimum, da se vlast može smijeniti. To su birači shvatili, tu se vrlo odgovorno ponašaju i na prošlim izborima i sada. Prema tome nijedna vlast nije trajna. Čim ste preuzeli vlast, morate početi misliti o trenutku

kad ćete ju napustiti. Biti mudar pa razmišljati o trenutku kad ćete vlast napustiti u trenutku kad ste je tek preuzeli, to je silno važno i to bi bilo jako mudro, ali da se i jedna vlast do sada tako ponašala, mi bismo sad već imali na snazi zakon o prijenosu vlasti, pa bi se znalo tko spada u politički plijen, a tko ne spada u politički plijen. A sada se tresu i visoke i niske strukture i stručnjaci jer, kaže se, neće biti revanšizma, ali će se ispraviti nepravde, a nepravda je uvijek bilo i uvijek su se ispravljale na određeni način, uzrokujući nove nepravde.

Čini mi se dakle realističnom perspektiva da postupno, kroz to sukobljavanje političkih sila, Ustav i pravni sistem postaju sve važniji. Sve će više biti motivacije da oporba intervenira protiv ludosti vlasti u pitanjima ustavnoga sustava, jer je to u njezinu najdirektnijem interesu, samo shvaćenom i promišljenom na duži rok, a tako obično političari nisu skloni razmišljati.

I zato ova tvrdnja, neki se groze kad je čuju, ali meni se čini da je u ovoj zemlji preporučljivo sa stajališta ustavnosti ostvarivanje pravnoga sustava, za što ja, možda zato što sam ustavni pravnik, mislim da je u temelju perspektive razvitka. Inače prijete opasnosti dezintegracije države i pravnog sustava, kroz organizirani kriminal, samopomoć, pobune i nered. Mislim da nisu prošle niti opasnosti od vraćanja na nekakav autoritarni sustav, pod firmom demokrate. Te su tendencije u pojedinim društvima iznimno jake kao da se klatno vraća u svoju ravnotežu. S tog stajališta razvitka ustavnosti i pravnog sustava, bez čega nema demokracije, općeg napretka, nema ni Europe, ni ekonomskog razvitka, ni trgovine, ni izvoza, ni ičega, dobro je imati slabu vlast u ovoj zemlji i još će dugo biti dobro imati slabu vlast u ovoj zemlji. Jer to je jedino sredstvo i način da postavimo temelje djelotvorne, ali pristojne vlasti u ovoj zemlji u dogledno vrijeme. A to je jedini oblik jake vlasti koji Hrvatska treba.