

UDK 342.37 (497.5)
izvorni znanstveni rad
primljen 12. travnja 2000.

Dr. sc. Arsen BAČIĆ, redoviti profesor,
Pravni fakultet u Splitu

PARLAMENT I PARLAMENTARIZAM U HRVATSKOJ USTAVNOSTI I KOMPARATIVNO

Razumijevanju institucije parlamenta, a posebno cjelovitog corpusa parlamentarnog prava uveliko pomaže prethodno razumijevanje parlamentarizma kao jednog od oblika funkcioniranja moderne ustavnodemokratske vlade. No, kao i druge pojave unutar širokog polja ustavnosti i parlamentarizam ima svoje evolutivne oblike. Dva su temeljna evolutivna oblika parlamentarizma: klasični parlamentarni model s jedne strane i suvremeni model parlamentarizma. I jedan i drugi model na poseban način pridonosi razvoju parlamenta i njegovoj ulozi u suvremenoj ustavnodemokratskoj državi. U tekstu autor nastoji odrediti generalne okvire razvoja parlamenta kao institucije i parlamentarizma kao oblika organiziranja vlasti njihove međusobne uvjetovanosti. U tako ocrtanom kontekstu svoje mjesto nalazi i institucija hrvatskog parlamenta te historijski oblici parlamentarizma.

Uvodna napomena: Premda se pojava institucije parlamenta i pisanog ustava vremenski ne poklapaju, s pravom se ističe da je njihova pojava i značenje za Ustavno pravo od jednake važnosti. Parlamentarizam se danas u najopćenitijem smislu definira kao onaj oblik političkog vladanja u kojemu upravljač djeluje uz konzultiranje s (izabranim) predstavnicima zemlje. Parlament je danas postao opća paradigma, pa je danas među suvremenim državama gotovo nemoguće naći upravljače koji nemaju nekakav kontakt s predstavnicima naroda. No, kako s pravom ističu mnogi pisci Ustavnog prava, ovaj fundamentalni model, uza svu svoju univerzalnost, posjeduje gotovo bezbroj varijacija u svom aktualnom djelovanju.

Historija parlamenta i njegovo djelovanje unutar prostora Ustavnog prava kao temeljne grane pravnog sustava svake zemlje pokazala je da se svaki parlament pojavljuje između dva ekstremna oblika parlamenta. Prvi ekstrem jest parlament koji ozbiljno preuzima zadaću predstavljanja slobodno izabranih predstavnika naroda. Takav parlament je neovisan i kritičan prema vlasti. Članovi takvog parlamenta neprestano zasipaju vladu detaljnim i neugodnim pitanjima, takvi zastupnici mogu u slučaju kad povjeruju da su ugroženi njihovi (i narodni) temeljni interesi ili prava čak povući svoje povjerenje koje su, podržavajući svoju političku stranku, ranije dali vladi. Prvi ministar i ostali ministri neprestano su pod baražnom vatrom zastupničkih pitanja. U ovakvom

parlamentu nije nikakva rijetkost odbijanje prijedloga državnog proračuna. Takvim odbijanjem zastupnici prisiljavaju vladu na odustajanje ili ublažavanje nepopularnih odluka i mjera. U suvremenoj ustavnopravnoj i politološkoj literaturi ovakav se tip parlamenta naziva parlament - čuvar (*watch-dog type*).

Na drugom kraju spektra postoji parlament koji je to samo po imenu, institucija koja je varka i koja postoji samo da bi pozdravljala akcije upravljača, najčešće samovoljne i neograničene diktatore. U takvom parlamentu sjede uglavnom postavljeni članovi jedino dopuštene postojeće političke stranke. Ovakav parlament se rijetko sastaje, njegovi su postupci i rezultati unaprijed uređeni i poznati, pa se s pravom pita čemu ovakav parlament uopće služi. Parlament ovakvog tipa djelovao je u dva glavna totalitarna režima XX. stoljeća, njemačkom III. Reichu i SSSR-u. Njemački *Reichstag* i sovjetski *Vrhovni sovjet* primjeri su tzv. *rubber stamp* legislatura, parlament je ovdje samo pečat na odluke i mjere koje su stvarno odlučene izvan parlamenta.

No, između spomenuta dva krajnja tipa institucije parlamenta i načina njihova djelovanja postoji čitav niz historijskih i aktualnih oblika ove institucije. Jedan od takvih oblika predstavlja i Hrvatski državni sabor. Kao i svugdje drugdje, oblik i sadržaj takve institucije uređuje parlamentarno pravo kao sastavni dio i važna emanacija Ustavnog prava.

1. Medijevalni parlament. Historijski izvori suvremenog parlamenta nalaze se u Srednjem vijeku, kada su se proširila stara plemićka tijela *curia regis*, kako bi u svoj sastav primila izabrane predstavnike lokalnih, ruralnih ili urbanih zajednica. Ove institucije koje su se nazivale *staleži*, *cortes*, *diet*, *Reichstag*, *parliament*, *stamento*, *sabor* nisu samo izravni prethodnici suvremenih predstavničkih institucija. U nekoliko slučajeva, od kojih je najznačajniji slučaj engleskog parlamenta, postoji gotovo neprekinuti kontinuitet od srednjovjekovnih vremena do danas. Engleski (danas britanski) parlament izdanak je institucije iz XIII. stoljeća, sadašnji nizozemski parlament izrasta iz *Općih staleža* koje je po prvi put u Brugesu 1464. godine okupio **Filip Dobri**. Matrica ovih parlamenata nalazi se u kraljevskom dvoru iz feudalnih vremena (zato *cortes* za parlament na španjolskom) gdje je kralj kao najmoćniji feudalac u sklopu *consiliuma* svoje najvažnije vazale konzultirao o državnim pitanjima. Takva su okupljanja aristokracije bila prihvatljiva i adekvatna u okvirima feudalne i agrarne Europe. No, razvoj gradova i ekonomije koja je mijenjala tradicionalnu sliku društva potiče proces proširivanja sastava *curia regis* među koje se članove sada uključuju i predstavnici zemljoposjedničke aristokracije i urbane buržoazije. Premda proširenje reprezentacije nije počivalo na izborima u kojima je sudjelovalo sveukupno stanovništvo – seljačke su mase još uvijek ostavljene po strani – i ovakva je reprezentacija uključivala daleko širi spektar nego što je to ranije bio slučaj. Na europskom kontinentu parlamenti su se redovito okupljali u tri doma, jer se u parlamentima pojavljivao stalež svećenika, stalež plemića te stalež građana (treći stalež). U Engleskoj je prevladao dvodomni (bikameralni) sustav. Dom lordova (*House of the Commons*) bio je nastavak stare feudalne kurije, koja je okupljala temporalne i spiritualne lordove, te velike laičke i eklezijalne zemljoposjednike. Riječ je o nasljednom aristokratskom domu u kojemu su svjetovni lordovi i plemići prevladavali nad biskupima i svećenicima. Dom komuna

(*House of Commons*) okupljao je predstavnike manjih zemljoposjednika i gradske buržoazije. Varijacije dvodomnog parlamenta mogu se naći diljem europskog kontinenta. U nekim zemljama parlament je okupljao i četvrti stalež - predstavnike seljaštva.

Najstariji parlamenti okupljali su se u sjevernoj Španjolskoj i to već krajem XII. stoljeća kada se je *curia regis* proširila da bi unutar svog sastava primila i predstavnike urbanih zajednica. Španjolski su parlamenti igrali važnu ulogu tijekom čitavog Srednjeg vijeka, pa je Španjolska XV. stoljeća bila poznata diljem poznatog svijeta zbog snage svojih parlamentarnih institucija. Pobjeda apsolutizma u XVI. stoljeću prekrila je spomenutu činjenicu te je uvelike zaslužna za stvaranje slike o ovoj zemlji kao primjerne autokratske zemlje. Engleski parlament također počinje djelovati u XIII. stoljeću. Ovaj parlament u XVI. stoljeću prolazi kroz svoju eklipsu, ali nakon građanskog rata postaje stvarna ekskluzivna snaga. Tijekom engleske 'Slavne revolucije' tzv. *Long Parliament* postaje monolitna snaga, pa se od XVII. stoljeću snažno razvija i potiče proces realizacije načela supremacije parlamenta koje postaje trajno formalno obilježje engleske ustavne monarhije. Prvo okupljanje francuskih općih staleža odigralo se 1302. godine u Parizu.

Institucija parlamenta je postala zajednički europski fenomen. Premda je u početku bilo terminološke konfuzije, institucija se proširila diljem ovog kontinenta. Terminološka konfuzija potječe otuda što se latinski korijen riječi *parliamentum*, koji je u engleskom jeziku dao riječ parlament (*parliament*), prije svega odnosi na političko okupljanje predstavnika zemlje, dok je isti korijen u francuskom jeziku stvorio riječ *parlement*, koja se je dugo vremena odnosila na jednu vrstu višeg suda kojega su sačinjavali školovani suci. Aktivnost parlamenata počivala je na autoritetu Rimskog prava, bar što se tiče legalističke teorije o reprezentaciji i punih ovlaštenja opunomoćenika. No, srednjovjekovni pravници uopće nisu zazirali od citiranja *Corpus Iuris Civilis*a izvan njegova konteksta. Prof. **R. C. van Caenegem** navodi primjer čuvene rečenice iz ovoga Zakonika, koja je glasila: *Quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* ("Ono što se tiče svih, isti i potvrđuju", C. 5, 59, 5, 3). Fraza bi na prvi pogled omogućavala zaključak kako autoritet Rimskog prava daje uporišta za demokraciju, koja također vjeruje da ono što se tiče svih građana ti isti građani treba i da potvrde, ili oni sami ili njihovi predstavnici. No, pomnije poznavanje citirane rečenice iz Justinijanova kodeksa pokazuje da se on uopće ne odnosi na organizaciju države, već poglavito na to kako određeni akti skrbnika nad imovinom maloljetnika treba da počivaju na suglasnosti svih maloljetnikovih tutora.

Medijevalni parlamenti su imali različitu sudbinu. Pokazali smo što se je dogodilo u Španjolskoj. U Engleskoj je vlast parlamenta uvelike bila reducirana tijekom dominacije Tudora u XVI. stoljeću. No za vrijeme Stuarta parlament ulazi u pobjedničku bitku protiv kraljevskog apsolutizma. U Francuskoj su *Opći staleži* igrali važnu ulogu tijekom XV. i XVI. stoljeća, ali su početkom XVII. stoljeća izgubili svekoliki utjecaj. Staleži se čak nisu ni sastajali između 1614. i 1789. godine.

Zadaci ovih starih parlamentarnih institucija su bili različiti. Prije svega, ne smijemo zaboraviti da su parlamenti bili stvoreni od strane krune kao savjetodavna tijela i tijela koja su omogućavali izvore prihoda. Njihova primarna funkcija bila je slušati kraljevske deklaracije o razvoju politike, slagati se s monarhom te osiguravati mu tražene prihode.

To odobravanje novčanih pomoći kralju bilo je temelj na kojemu se uzdigao parlament; financijska prava parlamenta bila su korijen iz kojega su se razvila sva njegova daljnja prava. Ova je pasivna uloga s vremenom sve više ustupala mjesto aktivnoj ulozi parlamenta koji je počeo producirati vlastite pravne akte, što je postupno vodilo i do participacije u zakonodavstvu. Parlament je u ovo vrijeme imao i sudbenu ovlast, a relikti ovoga stanja mogu se otkriti u sudbenosti Doma lordova, te proceduri *impeachmenta* u Kongresu SAD. Kontrolom korištenja novčanih izdataka parlamenti su postali aktivni sudionici političkih poslova: u njima se, uza sav otpor okrunjenih glava koji su vjerovali kako su neka pitanja nedostižna razumijevanju predstavnika naroda, počinje raspravljati o mjerama unutarnje i vanjske politike. Parlament sve više pokazuje živi interes za monetarne probleme i reguliranje trgovine. No, proći će još mnogo vremena do onog trenutka kojeg obilježava ovisnost vlade o parlamentarnoj većini: upravljanje državom još uvijek je bio od boga data zadaća kralju, zemljom još uvijek nisu vladali političari koji su svoju vlast temeljili na narodnoj volji, već kralj koji je zemljom upravljao personalno.

2. Hrvatski sabori. U predaji stoji da je i hrvatski narod imao svoje "parlamente" u prošlosti. U hrvatskom jeziku riječ *sabor* označuje između ostaloga i instituciju koja se također temelji na historijskom pojmu reprezentacije. Kao i u drugim slavenskim jezicima i ovdje se sugerira jedan *stil parlamentarizma* kojega možda najbolje sažimlje radnja *saborovanja*, a što izvire iz riječi *sabor* (*veche*, *zemski sabor*, *duma*, *sabor*...) koja znači okupljanje, saziv, skup. U starim poveljama *Trpimira* (827.) i *Mutimira* (892.) stoji spomen o odlučivanju knezova sa svojim županima, ili njihovom vijećanju u općem vijeću s prvacima naroda. Ovakav način okupljanja i odlučivanja spominju i historijske povelje hrvatskih srednjovjekovnih kraljeva *Držislava*, *Krešimira* i *Zvonimira*. Ove sabore *B. Šulek* naziva 'prvašnji sabori'. Svi takvi sabori do 1848. godine bili su zapravo staleške skupštine.

Historijski anali sadašnjeg Hrvatskog državnog sabora govore nam da je i prvi poznati sabor u Hrvatskoj bio Sabor Kraljevine Slavonije (*Congregatio Regni Sclavoniae*), održan 1273. godine u Zagrebu, a nakon njega Sabor Kraljevine Hrvatske i Dalmacije (*Congregatio Regni Croatiae et Dalmatiae*), održan 1351. u Podbrizanima u Ličkoj županiji. Tijekom XV. stoljeća u staleškim se saborima okupljaju 'staleži i redovi' (*status et ordines*), što će reći plemići, prelati (crkveni dostojanstvenici), velikaši (*magnati*), a kasnije i predstavnici županija i kraljevskih gradova.

U prvoj polovici XV. stoljeća završeno je formiranje ugarskog staleškog sabora. Na njemu su sudjelovali i velikaši iz Slavonije. Prvi put Slavonski sabor šalje 1442. svoje poklisare (*nunciji*, *oratores Regni Sclavoniae*) na Ugarski sabor. Hrvatska južno od Gvozda nije slala svoje nuncije. Turska osvajanja, počam od Krbavske bitke (1413.), najviše pogađaju upravo taj dio hrvatskih zemalja i tada počinje iseljavanje plemstva u sjeverne krajeve, a od 1557. posebni sabor južno od Gvozda nije se više ni sastajao. Iz tog vremena (1576.) sačuvani su i zapisnici (*Protocolli*) zajedničkog sabora, u koje su do 1847. unošeni njegovi zaključci (*articulli*) i upute izaslanicima na zajednički hrvatsko-ugarski sabor. Nakon 1558. godine naziv sabora je "Sabor Kraljevine Hrvatske i Slavonije", a od 1681. "Sabor Kraljevine Hrvatske, Dalmacije i Slavonije" (*Congregatio Croatiae, Dalmatiae et Sclavoniae*). Zahvaljujući složenim historijskim okolnostima

svoga državnopravnog razvoja, ova je institucija u Hrvatskoj svoj feudalni karakter zadržala sve do polovice XIX. st.

3. Transformacija medijevalnog parlamenta u suvremenu legislaturu.

U svojim počecima parlament je funkcionirao prije svega kao konzultativno tijelo s pravom administriranja pravde i izglasavanja posebnih poreza. Članovi takvog parlamenta predstavljali su sami sebe, svoje obitelji, odnosno gradove i grofovije, a funkciju predstavnika pojedinci su često obavljali na traženje vodećih ljudi u gradovima.

Transformacija institucije parlamenta započinje u XVII. i XVIII. stoljeću, i to usporedno s postupnim prihvatanjem ideja o središnjem i vrhovnom položaju zakonodavne vlasti te nove teorije predstavnništva. Kada se participacija u politici proširila na nove skupine u ukupnoj društvenoj populaciji, ove su se institucije zbog njihova utjecaja, koji se temeljio na kapacitetu zagovaranja određenih opcija te obvezivanja od strane najmoćnijih društvenih skupina, bez mnogo problema adaptirale zahtjevima demokracije. U Europi su demokratski pokreti u parlamentu prije svega gledali instrument kojim bi se monarhu mogla nametnuti volja naroda. Prema tome, parlamenti izrastaju iz potreba preddemokratskog i pluralističkog društva a u nastojanju da se ograniči egzekutivna vlast. Premda parlamenti nisu pronalazak demokracije, oni su dokazali da među tradicionalnim institucijama vlasti u Europi i te kako mogu biti pogodni kao demokratski instrumenti vlasti.

Neki su srednjovjekovni europski parlamenti, poput francuskih *Općih staleža* zbog svojih jakih veza s povlasticama srednjovjekovnih staleža, zajednica ili korporacija, krajem XVIII. i početkom XIX. st. pali kao žrtve demokratskih revolucija. Njihov historijski sastav nije mogao opstati zbog demokratskog zahtjeva po kojemu se nacija sastoji od pojedinaca koji zaslužuju da budu predstavljeni kao jednake osobe. Drugi su pak, poput *Parlamenta* u Britaniji i provincijalnih njemačkih *Landtaga*, bili reformirani postajući postupno instrumenti demokracije. U svakom slučaju, bili demokratski parlamenti nove kreacije ili tek modificirani oblici tradicionalnih parlamenata, njihov sastav je i dalje počivao na načelu reprezentacije, dok se njihova organizacija i procedure temeljile na modelima i postupcima legitimacije medijevalnih skupština. Bez tih stoljetnih tradicija koje su bile akumulirane u srednjovjekovnim europskim parlamentima ove se institucije u svom modernom obliku ne bi mogle ni zamisliti.

Proces transformacije medijevalnog parlamenta u novu demokratsku instituciju narodnog predstavnništva i zakonodavnog organa vlasti reflektirao se je i u nazivu institucije. Parlament postaje *legislatura*, što je značilo da proces stvaranja zakona više ne može biti autoriziran ili kompletiran bez suglasnosti predstavnika naroda okupljenih u parlamentu.

4. Značenje demokracije i nove teorije reprezentacije. Legislatura čiji članovi ističu da su predstavnici (reprezentanti) demokratskog društva upućuje na postojanje institucije čije članove bira narod i to u redovitim vremenskim intervalima. U nekim se demokracijama postojanje drugog doma još uvijek tolerira kao ostatak klasno podijeljenog društva. Takva je npr. institucija *Doma lordova* u Britaniji. Inače, u svim se demokracijama inzistira da glavni parlamentarni dom bude izabrani, izborni dom i

institucija sa širokom slobodom djelovanja. U XIX. st. pristaše tradicionalnoga nereformiranog engleskog parlamenta zagovarali su ideju 'virtualne' reprezentacije - po kojoj su u parlamentu bili predstavljeni i oni birači koji nisu glasovali. Ova je ideja nekonzistentna s demokratskom misli, jer se ona vezivala i za sve one koji se nisu bili u stanju koristiti slobodom biračkog prava. Prema tome, demokratizacija legislature sastojala se je u definiranju i širenju izbornog tijela, organiziranju masovnog biračkog tijela, što je obilježje moderne države, te širenju podobnosti glede članstva u Parlamentu.

Demokratizacija parlamenata prije svega se je sastojala u proširenju prava izbora njegovih članova. Tako se biračko pravo koje je dugo vremena bilo ograničeno na imućne ljude i velike zemljoposjednike, postupno proširilo na opće biračko pravo što su ga uživali svi odrasli ljudi iznad 18 godine bez obzira na spol, rasu, etničko podrijetlo. Ovaj je proces u SAD započeo početkom XIX. stoljeća, u Engleskoj 1832. s prvom velikom reformom parlamentarne reprezentacije, a na prostoru kontinentalne Europe nakon demokratskih revolucija iz 1848 godine. U najvećem broju zemalja proces je dovršen u drugoj polovici XX. stoljeća, kada su se pokazale i njegove prve dalekosežne konzekvence po sastav i internu organizaciju parlamenta.

Demokratsko biračko pravo kao opće i jednako biračko pravo stvorilo je masovno izborno tijelo koje je trebalo organizirati kako bi bilo u stanju djelovati. U tom su cilju moderne legislature ostale vjerne medijskim shvaćanjima da se zemlja sastoji od geografskih zajednica i da predstavnička skupština zapravo predstavlja dom koji predstavlja te zajednice. Britanci su te jedinice - *communities* zvali *commons*, prema kojima je jedan od domova engleskog parlamenta i to onaj izborni dom i dobio naziv *House of Commons*. Prema tome, bilo je odbačeno shvaćanje da zemlju sačinjavaju staleži ili redovi. Također su bili odbačeni i svi oni pokušaji koji su medijskim korporacijama pokušavali dati suvremeni oblik, prije svega uspostavljanjem parlamentarnog doma kao predstavnika profesija, zanimanja i interesnih skupina. Izborni proces temeljem kojega su se birali članovi predstavničkog tijela počivao je na teritorijalnoj organizaciji, odnosno geografski definiranim izbornim jedinicama koje su davali po jednog ili više reprezentanata.

Danas izborno tijelo organiziraju političke stranke kao svojevrsni nasljednici frakcija koje su obilježavale prije-demokratske parlamente. No, za razliku od srednjovjekovnih frakcija, stranke djeluju i izvan i unutar parlamenta, povezujući skupine istomišljenika, članove parlamenta s njihovim glasačima. Demokratske legislature se razlikuju od legislature u diktaturama po tome što su njezini članovi izabrani u natjecanju između kandidata koje su istakli dvije ili više političkih stranaka. Organizacija demokratskog izbornog tijela, prema tome, ima dva oblika: teritorijalni i stranački (*partisan*). Između pojedinih zemalja postoje velike razlike u konstrukciji teritorijalnih izbornih jedinica te regulaciji natjecanja političkih stranaka.

U Velikoj Britaniji, Njemačkoj i mnogim drugim demokratskim državama granice izbornih jedinica crtaju nepristrane, nazovijuridičke komisije pa su očekivanja glede poštenja izbornog procesa drugačije naravi. U više od polovice svih demokratskih zemalja svaku izbornu jedinicu predstavlja nekoliko birača. Ovo omogućuje postojanje proporcionalne reprezentacije ili izbor kandidata različitih političkih stranaka proporcionalno njihovu broju dobivenih glasova. Preciziranje proporcionalnosti ovisi

o broju predstavnika koji se biraju u svakoj izbornoj jedinici. Stranačka proporcionalnost omogućuje izbjegavanje stalne dominacije jedne stranke. Proporcionalni sustav ima za posljedicu povećanje broja političkih stranaka u nacionalnom parlamentu.

Proporcionalni sustav reprezentacije posebno dobiva na zamahu u Europi i to nakon I. sv. rata. Jedan od razloga njegove popularnosti leži u ideji o demokratskom osjećaju za pravičnošću prema širem spektru političkih stranaka. Rezultat je, nažalost, bio povećanje broja političkih stranaka koje su sve učestalije blokirale rad parlamenta. Nakon II. sv. rata mnoge su zemlje ograničile proporcionalnu reprezentaciju zahtjevom da stranke osvoje najmanje 5% od ukupnog broja glasova u zemlji, tek nakon toga određena je stranka mogla računati na određeni broj mjesta u parlamentu. Ograničavajuće sredstvo 'izbornog praga' prihvaćeno je nakon 1989. godine i u mnogim zemljama bivšeg socijalizma. Pokazuje se, naime, da struktura reprezentacije ima izravne posljedice po stranački sastav legislatura i odlučivanje u njima. Političke stranke počinju igrati u legislaturama sve važniju ulogu.

Širenje aktivnog i pasivnog biračkog prava ne osigurava naravno da sastav legislature bude i prava reprezentacija stanovništva određene države. Nekoliko stotina zastupnika ne može biti zrcalo mase, ali demokratski orijentirana javnost očekuje od reprezentativnih institucija da te zastupnike okupi, i zato ih prešutno respektira. U svim se zemljama očekuje da članstvo predstavničkog tijela reflektira geografsku različitost populacije, a da partijski sastav u njemu bar približno stoji u vezi s distribucijom glasova koje stranka ima u glasačkom tijelu.

Na europskom kontinentu dugo su bila prisutna shvaćanja da parlament sačinjavaju pripadnici velikog broja profesija i zanimanja. Mnoge zemlje pokazuju znatnu osjetljivost na pitanje ravnoteže unutar parlamenta ukoliko njegovi članovi pripadaju različitim a dominantnim religijskim, etničkim ili plemenskim skupinama. Stranačka nominacija zastupničkih kandidata predstavlja mehanizam po kojemu bi sastav legislature trebao korespondirati s očekivanjima javnosti, no odgovor na to pitanje zašto to doista nije tako leži u činjenici nesavršenosti toga mehanizma. Stranke mogu ići i iznad očekivanja birača, a rezultati izbora mogu biti plod slučajne distribucije glasova diljem izbornih jedinica. Spori rast broja žena u legislaturama samo je jedna strana problema u mehanizmu kojemu je svrha da refleksi promjenljivih kulturnih očekivanja nađe svog odraza i u promjenama u sastavu legislatura. No, s vremenom se očekivanja izbornog tijela rješavaju i samim otvaranjem pitanja o značenju 'reprezentativnosti'. Ukoliko legislature propuste otvoriti takvo pitanje, njihov autoritet počinje sve više opadati.

Kritični aspekt demokratske reprezentacije predstavlja 'izborna veza' između članova legislature i stanovništva. Ista omogućuje poticaj zastupnicima i njihovoj odgovornosti prema biračima. Utjecaj same izborne veze djelomice ovisi i o učestalosti izbora. Jedino Predstavnički dom američkog Kongresa ima mandat koji traje 2 godine. U drugim zemljama normalni mandat traje četiri ili pet godina, ali mandat u parlamentarnim sustavima može biti i skraćen ukoliko parlament izglasuje nepovjerenje vladi a prvi ministar odgovori raspuštanjem parlamenta i pozivom na nove izbore.

Obveza ponovnih izbora otvara pitanje o smislu ograničavanja broja mandata na koje zastupnik može računati. Svrha se inače traži u natjecateljskom smislu izbora. Na ograničavanje mandata može utjecati više razloga. Tako jedan mandat postoji kod nekih nedemokratskih parlamenata. Postojanje samo jednog mandata može biti i razlog slabosti legislature kojoj su članovi neiskusni zastupnici. U SAD ograničenje mandata poznaje nekoliko država, koje to ograničenje protežu i na svoje predstavnike u Kongresu SAD.

Pravu sliku međusobne uvjetovanosti koja postoji između predstavničke institucije i izbornog tijela pokazuje mjera suglasnosti koja bi trebala postojati između zastupnika i njegove izborne jedinice. Idealizirana slika obično previđa dvije značajne političke realnosti. Prije svega, u normalnim okolnostima zapravo nema jedinstvenog pogleda koji bi ujedinjavao kako pojedine izborne jedinice tako i izbornu tijelo u cjelini. Drugo, za većinu građana politička pitanja su pitanja koja postoje na periferiji njihova smisla, što znači da oni uopće nemaju mišljenja o svim stvarima ili pak nemaju stabilnog mišljenje za većinu stvari u pitanju.

Rezultat ovakvih realnih pojava jest da predstavnici nisu delegati svojih izbornih jedinica, odnosno da nisu niti ne mogu biti puko zrcalo njihovih pogleda. Zastupnici svojim angažmanom u parlamentarnoj politici, organizaciji, proceduri stvaraju informacije i stajališta o politici što sve zajedno nedostaje njihovim biračima. Silom prilika stajališta zastupnika se često razlikuju od stajališta njihovih birača. S druge strane zastupnici bi trebali djelovati i kao povjerenici interesa svojih birača. To samo po sebi ne vrijedi njihovu obligaciju da budu predstavnici interesa svih. Takva uloga podrazumijeva formuliranje političke agende, predlaganje alternativnih rješenja, traženje javne podrške za takva rješenja, te odgovore glede javno izraženih želja. Klasični izraz stajališta da član parlamenta nije puki delegat izborne jedinice kako je to bilo u srednjevjekovno vrijeme već povjerenik birača dao je **E. Burke**, član britanskog parlamenta u vrijeme američke revolucije.

Iskusni zakonodavci znaju da njihovi birači nisu upućeni za većinu stvari kojima se oni bave. Zastupnici vode računa o svojoj izornoj jedinici kako bi izbjegli sukob koji bi mogao nastati zbog razlika u pogledima koje s jedne strane ima zastupnik a s druge strane izborna jedinica. U tom smislu zastupnici uvijek djeluju kao povjerenici svojih izbornih jedinica uvijek ukoliko birači inzistiraju na svojim određenim zahtjevima. U tom smislu servis kojeg zastupnik pruža svojim biračima predstavlja univerzalnu funkciju članova legislature i parlamenata. S vremena na vrijeme zastupnici dolaze na teren, interveniraju u ime svojih birača pred drugim tijelima državne vlasti, vode prijepisku, te publiciraju svoje poteze. Kao primjer aktivnih zastupnika navode se američki kongresmeni i to prije svega zahvaljujući velikom broju pomoćnog personala koji svojom aktivnošću uveliko olakšavaju njihov rad.

“Izborna veza” predstavlja važnu spojnicu između individualnog zastupnika i njegovih glasača. No, ukupnost tih spojnica koje na svojim leđima nosi individualni zastupnik ne služi nužno i interesima čitave populacije. Jer, dosezanje toga ideala traži prije svega iznalaženje metoda koje omogućuju identificiranje interesa populacije u svakoj izornoj jedinici. Potonji interesi te inicijative svakog individualnog zastupnika moraju zagovarati pluralitet interesa koji postoje u izbornim jedinicama, a zatim ih

transformirati u kolektivne odluke koji imaju služiti opće interese. Ostvarenju takve transformacije služi parlamentarna organizacija i parlamentarna procedura. Oni omogućuju da se jedna skupština jednakih pretvori u strukturu u kojoj podjela posla te implicitna hijerarhija utjecaja stvaraju realne pretpostavke da zastupnici postanu zaistinski predstavnici naroda.

5. Hrvatski sabor na temeljima moderne predstavničke demokracije.

Institucija parlamenta u suvremenom smislu, odnosno 'noviji sabori' - kako ih je zvao **B. Šulek**, zaslužni hrvatski konstitucionalist XIX. stoljeća - rađa se u Hrvatskoj tek polovicom XIX. stoljeća. Razvoj prilika u Austriji za vrijeme napoleonskih ratova i apsolutizma Franje I. (do 1825.) onemogućavao je transformaciju ove institucije sukladno modernom razvoju ustavnosti. No, otpor mađarizaciji u prvoj polovini XIX. st. utječe da Sabor ponovno preuzima središnju ulogu pokretača novih političkih i preporodnih pogleda u Hrvatskoj. Jedan od prvih znakova koji najavljuje početak modernizacije hrvatskog parlamenta predstavlja usvajanje prvog *Poslovnika* o radu Sabora iz 1845. godine. No, ovaj Sabor još uvijek ima tradicionalnu korporativnu strukturu. Na njemu s pravom glasa, osim velikaša, crkvenih dostojanstvenika (biskupa i predstavnika kaptola) i najviših državnih službenika (prabilježnik, potkapetan, podban, predsjednici Banskog i Sudbenog stola), sudjeluju i veliki župani, predstavnici županija i gradova, te izaslanik zagrebačke Akademije. U tom Poslovniku je zaključeno da jezik saborskih rasprava može biti latinski i hrvatski i da se saborski dnevnik vodi na dva jezika. A na posljednjem staleškom saboru održanom u listopadu 1847. hrvatski je jezik proglašen 'diplomatičkim' tj. službenim. Ugarski sabor je htio spriječiti sve dotadašnje odluke Hrvatskog sabora i o jeziku i o političkoj samostalnosti, ali su ga u tome preduhitрили događaji 1848. godine, koji su doveli do prekida državnopravnih sveza između Hrvatske i Ugarske.

Hrvatski sabor dobio je parcijalna obilježja modernog predstavničkog tijela zahvaljujući revolucionarnim događajima iz 1848. godine kojom se u Europi otvara druga faza razvoja moderne ustavnosti. Na temelju *Izbornog reda* koji je donesen naredbom bana Jelačića, a naknadno odobren od Sabora, izabran je i sazvan 5. lipnja 1848. prvi Hrvatski građanski Sabor. U njemu su ostali svi virilni članovi (banski pozvanici) iz staleških sabora, a dodana su im 192 predstavnika naroda, biranih bez obzira na stalešku pripadnost ali uz imovni i obrazovni cenzus. Sabor je na svom zasjedanju ljeti 1848. godine donio 35 zaključaka, od kojih je 25 bilo zakonskog karaktera. Među njima je od osobita značenja odredba o ukidanju feudalnog vlasništva i feudalnih tereta, ali uz naknadu feudalcima za izgubljena imovinska prava.

Nakon pada Bachova apsolutizma i povratka ustavnog stanja, Sabor - koji je sazvan 15. IV. 1861. a na temelju privremenog Izbornog reda od 21. II. 1861. - imao je ukupno 175 izabranih zastupnika i 77 banskih pozvanika. Taj je Sabor, nazvan 'Veliki sabor', snažno afirmirajući načela hrvatske državnopravne ideologije a prije svega težnje ka samostalnošću, što je značilo i otpor centralizmu bečkog dvora i konzervativizmu cara **Franje Josipa** raspušten 8. XI. 1861. Radi sličnih ideoloških i borbenih razloga bio je tijekom 1867. godine raspušten i hrvatski Sabor od 12. XI. 1865. Pokret restauracije ogledao se u sastavu novog Hrvatskog sabora koji se sastao siječnja 1868. godine, i to na temelju oktroiranog Izbornog reda od 20. listopada

1867. Ovim izbornim redom znatno je uvećan broj virilnih članova, broj biranih ograničen je na svega 66, a sudjelovanje zastupnika Vojne krajine bilo je suspendirano, dok se s Mađarima ne završi rasprava o hrvatsko-ugarskoj nagodbi. Štoviše, izbori koji su provedeni uz pritisak vladinih organa iznijeli su veliku većinu unionisti, njih 52, dok je narodna stranka dobila tek 14 mandata. Nezadovoljni oktroiranim izbornim redom, hrvatski su nacionalisti (narodnjaci) tražili da Sabor nastoji na raspisivanju novih izbora, a kako taj prijedlog nije prošao, napustili su Sabor. Ovako okrnjen Hrvatski je sabor prihvatio Nagodbu, većinom glasova, 24. IX. 1868. Treba istaknuti kako su hrvatske zemlje, Dalmacija i Istra, od 1861. godine imale zasebne sabore kao pokrajine austrijskog dijela Habsburške Monarhije.

U kaotičnim zbivanjima s kraja I. sv. rata koje su na dramatičan način pogađale i sve hrvatske zemlje Hrvatski državni sabor je 29. X. 1918. prihvatio 'prešni predlog' skupine zastupnika da 'Hrvatski državni sabor na temelju potpunog prava narodnog samoodređenja' rješava sve 'dosadašnje državnopravne odnose i veze između Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije' s Ugarskom i Carevinom Austrijom. Dalmacija, Hrvatska, Slavonija, s Rijekom 'proglašuju se posve nezavisnom državom' i Sabor ujedno proglašava zajedničku suverenu državu Slovenaca, Hrvata i Srba.

Prekid kontinuiteta Hrvatskog sabora trajao je od 1918. do 1942. godine, kada je Pavelićev režim kao oslonac Nezavisne Države Hrvatske okupio Hrvatski državni sabor. Zasjedali su zastupnici iz 1918. i oni koji su izabrani na izborima za jugoslavenski parlament 1938., te visoki državni dužnosnici. Tijekom 1942. taj nedemokratski Sabor se sastao tri puta. Zaključkom je proglasio ništavnim sve državnopravne čine stvorene nakon 1. XII. 1918. do osnutka NDH.

Tijekom II. svjetskog rata na području pod upravom antifašističkih snaga od 1942. do 1945. zakonodavnu i izvršnu funkciju obavlja Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH). Ovo tijelo koje od 25. IV. 1945. zasjeda u Zagrebu uzima naziv Narodni sabor Hrvatske. Sukladno prvim pisanim hrvatskim ustavima Ustavu Narodne Republike Hrvatske iz 1947., Ustavu Socijalističke Republike Hrvatske iz 1963. te Ustavu Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine koji počivaju na političko-pravnim postulatima "socijalističke demokracije", prije svega načelu "demokratskog jedinstva vlasti", Sabor je proglašavan najvišim organom državne vlasti. No, ontološki aspekt ovih ustavnih dokumenata, a riječ je o vremenu između 1945. i 1990., svjedoči o ustavnom nominalizmu, odnosno stanju faktičke nadmoći načela jednopartijske vladavine nad načelom "skupštinske vladavine".

Dana 30. svibnja.1990. konstituiran je u Republici Hrvatskoj demokratski višestranački Sabor koji je tijekom 1997. nakon promjena Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine temeljem čl. 2. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske umjesto naziva "Sabor Republike Hrvatske" dobio naziv *Hrvatski državni sabor*. Prema Ustavu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu Ustav RH), Hrvatski državni sabor je "predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj".

6. Parlament i klasični model parlamentarizma. Razumijevanju institucije parlamenta, a posebno cjelovitog corpora parlamentarnog prava uveliko pomaže

prethodno razumijevanje parlamentarizma kao jednog od oblika funkcioniranja moderne ustavnodemokratske vlade. No, kao i druge pojave unutar širokog polja ustavnosti, i parlamentarizam ima svoje evolutivne oblike. Dva su temeljna evolutivna oblika parlamentarizma: klasični parlamentarni model, s jedne strane, i suvremeni model parlamentarizma. I jedan i drugi model na poseban način pridonose razvoju parlamentarnog prava.

Odlike suvremenog parlamentarizma u značajnoj mjeri odstupaju od karakteristika klasičnog parlamentarizma. Klasični parlamentarizam najbolje ilustriraju primjeri engleskog parlamentarizma XIX. stoljeća, francuskog parlamentarizma XIX. i XX. stoljeća (III. Francuska Republika od 1871. do 1940., IV. Francuska Republika od 1946. do 1958.) i u određenom smislu parlamentarizam suvremene Italije. Koje su karakteristike klasičnog modela?

Klasični parlamentarizam centrirao se oko pet osnovnih karakteristika: (a) postojanja parlamentarne vlade; (b) glasovanja o povjerenju; (c) fuzije vlasti; (d) jake pozicija individualnog člana parlamenta; (e) postojanje kabineta kao kolegijalnog tijela.

(a) *Postojanje parlamentarne vlade* sugerira da se politički centar gravitacije klasičnog parlamentarizma nalazi u izabranoj nacionalnoj zakonodavnoj skupštini. Teorije o reprezentativnoj i demokratskoj vlasti iz tzv. 'zlatnog doba parlamentarizma' naučavale su da legislatura treba biti dominantna snaga političkog sustava zato jer se ona nalazi 'bliže' narodu od drugih državnih organa. Slobodni izbori trebali su legislaturi osiguravati realizaciju načela o legislaturi koja reflektira 'volju naroda'. Vladalo je shvaćanje po kojemu je jedino legislatura imala pravo inicijative glede glavnih političkih odluka. Zahvaljujući bojazni koju su liberali XIX. stoljeća iskazivali prema koncentraciji vlasti, egzekutiva i birokracija imali su pasivnu i instrumentalnu ulogu. Legislativna skupština pomno je kontrolirala rad egzekutive, zapravo parlament je u potpunosti dominirao nad egzekutivom. U sustavu 'pravne suverenosti' legislature koja je počivala na 'političkoj suverenosti' naroda nije postojala sudska kontrola ustavnosti zakona koje je donosio parlament. Zašto bi mala imenovana klika sudaca bila u stanju frustrirati volju naroda koja se izražavala preko njihovih predstavnika u parlamentu? Ovaj mentalitet djelomice objašnjava činjenicu zašto Englezi, koji su u svemu bili prvaci konstitucionalizma, ni do danas nisu u svoj sustav vlasti inkorporirali sudsku reviziju (odnosno kontrolu ustavnosti zakona).

(b) *Glasovanje o povjerenju* bio je glavni instrument legislativne supremacije u klasičnom parlamentarizmu. Glasovanje o povjerenju znači da Vlada može ostati na vlasti samo onoliko dugo koliko uživa povjerenje (odnosno podršku većine) parlamenta. Na početku je vladu postavljao državni poglavar, koji je za prvog ministra postavljao osobu koja je rukovodila većinom u parlamentu. Državni poglavar je obično davao potvrdu izboru prvog ministra koji je popunjavao mjesta povezana s Vladom. U velikom broju slučajeva novoformirana vlada je morala sebe izložiti testu povjerenja kako bi vidjela ima li stvarno iza sebe većinu u parlamentu. Uspjeh takvog glasovanja nije nikada bio unaprijed siguran i to iz razloga što je uvijek moglo doći do gubitka većine ili do raspada provladine koalicije.

Nakon preuzimanja svojih funkcija Vlada je pod stalnom prijetnjom *glasovanja o nepovjerenju*. Vlada ipak ne daje ostavku nakon svakog svojeg poraza. To se najčešće

dogada kada Vlada odluči (ili je pod pritiskom) da pitanje svog opstanka veže uz prolaz nekog posebno važnog zakona. Poraz povlači za sobom ostavku, a u nekim slučajevima ostavka vlade dovodi i do novih izbora. Dok *glasovanje o povjerenju* inicira ili dopušta sama Vlada, *glasovanje o cenzuri* iniciraju zastupnici, koje, ako bude uspješno, može dovesti do pada vlade.

Iako Vlada nema lijeka protiv cenzure, ona ipak ima jedno snažno oruđe protiv glasovanja o nepovjerenju. Riječ je jednostavno o prijetnji odnosno stvarnom zahtjevu državnom poglavaru da raspusti parlament i da raspiše nove izbore. Element prijetnje djeluje tako da otklanja nepovjerenje, što može biti i razumljivo stoga što političari nevoljko ulaze u rizik ili trošak da se ponovno bore za svoja mjesta u parlamentu sve dotle dok to ne postane apsolutno nužno. Da se je ovo pravo raspuštanja parlamenta češće koristilo za vrijeme III. (1871.-1940.) i IV. (1946.-1958.) Francuske Republike, vjerojatno ne bi bilo toliko puno promjena i kriza vlada.

(c) *Fuzija vlasti* koja postoji u klasičnom parlamentarizmu ne negira naše spoznaje i ranije zaključke o stanovitoj institucionalnoj podjeli rada, koja je bitno važna za konstitucionalizam. Ovdje fuzija vlasti znači jednostavno to da većina, ako ne i svi, članovi Vlade imaju svoja mjesta u jednom od domova parlamenta. Drugim riječima, za razliku od američkog sustava podjele vlasti, u parlamentarizmu Vlada proizlazi iz legislative (parlamenta). K tome, vlade katkad imaju i posebne članove čija se funkcija sastoji uglavnom u upravljanju vladinom većinom u parlamentu. U određenim slučajevima oni nemaju nikakvih posebnih ministarskih odgovornosti. Takvi ministri se nazivaju 'ministri bez portfelja'. Engleski je politički pisac iz XIX st. *W. Bagehot*, imajući u vidu poziciju kabineta, ovu instituciju nazvao 'kopčom' koja spaja dva glavna institucionalna aspekta moderne vlade.

(d) *Jaka pozicija individualnih članova parlamenta* (zastupnika) reflektira se u nekoliko važnih karakteristika klasičnog parlamentarizma. Prije svega, nekada je zastupnik mnogo manje bio pod kontrolom partijske discipline i organizacije no što je to danas slučaj. Stranke su onda bile labave koalicije ljudi koji su manje-više imali slične ideje i koji su više bili ujedinjeni međusobnim pokroviteljstvom i drugim interesima nego nekim dubljim ideološkim naklonostima. Stranke i stranački vođe koji su takvim zastupnicima pokušavali nametnuti striktnu disciplinu često su izazivali revolt ili razlaz takvih zastupnika. Postojao je veliki broj zastupnika koji nisu imali jasnu stranačku orijentaciju. A bez snažne stranačke discipline kao oruđa koje bi osiguralo stabilnu i poslušnu većinu vlade su bile ostavljene na milost i nemilost legislature.

Drugi pokazatelj važnosti individualnih zastupnika bilo je tzv. '*private members legislation*', odnosno prijedlozi zakona koje su podnosili individualni zastupnici, i koji su uglavnom ispunjavali dnevni red zakonodavnog tijela. Ovakav tip legislativnog individualizma danas je sačuvan u malom broju zemalja (Italija). U skladu s ovakvim okolnostima klasični je parlamentarizam u njegovu najranijem stadiju karakterizirala otvorena i široka rasprava koja je često prerastala u oratorska nadmetanja najvišeg reda. Drugu stranu tako široke individualne 'slobode' otkriva se u postojanju daleko fleksibilnijih procedura, slabijoj poziciji odbora, nerazvijenosti stranaka i slaboj vladi, čija je pozicija neusporediva s pozicijom vlade u suvremenim parlamentarnim režimima.

(e) *Kabinet kao kolegijalno tijelo* znači da je u klasičnom parlamentarnom sustavu kabinet bila autentična skupina gdje su se odluke donosile na kolektivan način. Prvi ministar prije je bio 'prvi među jednakima' nego neupitni šef, premda se ne smije zaboraviti da su postojale snažne osobnosti poput engleskih političara *Gladstonea* i *Disraelia*, čija se uvjerljivost izdizala iznad prosjeka. No osim takvih izuzetaka prvi ministri nisu se uzdizali iznad svojih kolega ministara kao što je to danas slučaj. Politika nije bila toliko složena kao danas, bila je manje ezoterična i manje tehnički kompleksna, tako da je na kabinetu bilo daleko lakše voditi opće diskusije. Sve je to vodilo kolektivnom stilu načina odlučivanja, koje je u to vrijeme bila norma ponašanja. No, danas bi bilo pogrešno englesku vladu opisivati kao kabinetsku vladu, što je sredinom XIX. stoljeća bilo jednostavno istina. Danas ovu zemlju vodi prvi ministar koji upravlja, koordinira i naređuje velikom broju ministara koje savjetuju i podupiru činovnici državne uprave.

Kolegijalnu prirodu kabineta najbolje je izražavala doktrina 'kolektivne odgovornosti kabineta'. Prema ovoj doktrini, svaki je član kabineta bio jednako odgovoran za sve odluke kabineta. Svaki je ministar morao podržavati svoje kolege ili je morao dati ostavku. Pogreške konkretnog ministra reflektirale su se na kabinet kao cjelinu i mogle su dovesti do ostavke čitava kabineta. Ondašnjim rječnikom kazano, kabinet se 'uzdizao i padao zajedno'.

7. Transformacija parlamentarizma. Premda klasični parlamentarni model osvjetljuje određene strane suvremenih parlamentarnih režima, ipak su danas daleko značajnije razlike i otkloni koji dijele klasični i suvremeni parlamentarizam. Taj rez se u najopćenitijem smislu može opisati na sljedeći način: egzekutiva - a to znači vlada - je u međuvremenu sebe diferencirala od parlamenta te stvorila čitav niz sredstava kojima omogućava svoju stabilnost i kontrolu zakonodavnog procesa. No, ovaj drastičan pomak u balansu institucionalne vlasti omogućila su tri široka trenda.

(a) Prvi trend je vezan uz jačanje odnosno *širenje državne vlasti*. Tijekom XX. stoljeća vlast države nezadrživo raste. Glavna područja toga rasta su sve veće značenje upravljanja ekonomijom i umnožavanje javnih službi. Moderna država blagostanja (*welfare society*) podrazumijeva široku ekspanziju aktivnosti, troškova, propisa, te personala vezanog uz vlast. Posljedica je povećanje uloge izvršne vlasti, a sužavanje uloge parlamenta. Rast vlade po sebi kao i niz promjena koje su vezane uz taj proces naziva se "egzekutivnom revolucijom" odnosno "zalazom parlamenta"

(b) Drugi trend koji je u velikom broju zemalja osnažio vlast egzekutive i njezin autoritet vezuje se uz *porast važnosti vanjske politike*. Još je **J. Locke** (1632.-1704.) premda pristaša supremacije parlamenta, smatrao da je vođenje svakodnevne vanjske politike sastavni dio egzekutivne funkcije. Dok su parlamenti u stanju obavljati funkciju opće kontrole vanjske politike te kritizirati specifične aspekte takve politike, jedna sveobuhvatna i koherentna vanjska politika koju traže moderne okolnosti življenja ne može se voditi posredstvom glomaznog i predstavničkog tijela. Kao glavni diplomat, šef vlade prima na sebe i slavu i sramotu rezultata vanjskopoličkih poduhvata.

(c) Treći trend koji u modernoj ustavnoj državi pokazuje uzvišeni položaj glavnog čovjeka egzekutive jest *personalizacija vlasti*. Važan aspekt u ovome jest razvoj masovnih medija, posebno radija i televizija. Ovdje posebno treba pomenuti računa o

dvije stvari. Prvo, u nastojanju da izloži i pojasni različite probleme i pitanja svoje politike državni poglavar (premijer) ima gotovo automatski pristup radiju i TV; drugo, politička kampanja sve više postaje prostor sučeljavanja jakih ličnosti pojedinih stranaka, aktualnog čelnika i njegovih suparnika iz redova drugih stranaka, a manje samih stranaka. Stil odnosno *image* jednog ili nekolicine ljudi postaju odlučujući prilikom odlučivanja kako iskoristiti svoje biračko pravo. Ovo je najlakše ilustrirati na primjeru predsjednika SAD kojega virtualno bira gotovo čitav narod. Ali i europske zemlje (Velika Britanija, Francuska, Njemačka, uključujući danas i Hrvatsku) sve više poznaju ovakvu ili sličnu situaciju.

Djelovanje spomenutih širokih trendova i ostali čimbenici imali su za posljedicu transformaciju klasičnog parlamentarizma u značajno različiti tip režima. No, mjere i dosege njegove promjene, kao i njihov rezultat, različit je od zemlje do zemlje. Jedan od načina da uočimo novu konfiguraciju transformiranog parlamentarizma jest uvid u političko-institucionalne odlike nekoliko različitih zemalja i aktualno stanje onih ranije nabrojenih pet odlika klasičnog parlamentarizma.

Prije svega, *parlamentarna vlada* ne predstavlja više odgovarajuću deskripciju institucionalnog balansa transformiranog parlamentarizma. Napadi na 'pravni suverenitet' parlamenta brojni su i raznovrsni. Jedna od najznačajnijih promjena jest afirmacija kontrole ustavnosti zakona (sudske revizije) koja se pojavila u mnogim zemljama i koja je modificirala parlamentarnu vladu (u Njemačkoj, Francuskoj, Italiji...). Naime, činjenica da ukoliko mjerodavni sud deklarira neustavnost zakona kojeg je parlament donio kao zakonodavni organ, znači da parlament nije više u potpunosti 'suveren' organ u tradicionalnom smislu. Podsjećamo da su koncept suvereniteta razvili politički filozofi **J. Bodin** (1530.-1596.) i **T. Hobbes** (1588.-1679.) kako bi osigurali teorijsku podršku usponu monarhijske vlasti naspram svih drugih sila unutar određenih država. Zajedničko je Bodinu i Hobbesu da su dali podršku *državnoj* a ne *crkvenoj* vlasti, odnosno svim drugim silama koje su potencirale religijske i druge konflikte, koji su prijetili raspadom konkretnih država (Engleska, Francuska...). Suverenitet je kao najviša, nedjeljiva i ničim ograničena vlast značio zapravo najvišu pravnu vlast u državi, izvor prava i vlast koju nije mogao nitko odbaciti.

U Francuskoj danas postoji parlament s ograničenim ovlastima jer su neke od ranijih ovlasti parlamenta sada prebačene na vladu. Danas pravo iniciranja državnog proračuna ima vlada. Ukoliko parlament u roku od 70 dana ne donese odgovarajući zakon o proračunu, to će umjesto njega učiniti Vlada svojim dekretom. Vlada također dominira pitanjem dnevnog reda parlamenta, te zakonodavnom procedurom. Konačno, državni se poglavar, da bi dobio podršku za politiku svoje vlade, u nekoliko navrata koristio referendumom kao sredstvom izravna obraćanja narodu. Ovakva ili slična politika postoji svugdje tamo gdje su na djelu institucionalna podešavanja koja reflektiraju promjene iz starog u novi parlamentarizam.

Drugo, ni *glasovanje o povjerenju* nije više ono što je ovo sredstvo znalo biti za vrijeme uspona klasičnog parlamentarizma. Čak i u Velikoj Britaniji treba dobro kopati po političkim i parlamentarnim analima da bi se našla vlada koja je nakon podrške većine u početku izgubila mandat zbog glasovanja o nepovjerenju. Slučajevi vlade koja je nakon glasovanja o nepovjerenju ostala u manjini nisu zabilježeni od 1920-tih

godina. Premda sve ukazuje kako glasovanje o nepovjerenju postaje rezervno, a ne aktivno oružje parlamentarne borbe, postoje i drugi manje izravni načini kojim se može utjecati na vladu. Jedna od takvih situacija u kojoj je nekolicina engleskih premjera bila primorana dati ostavku jest 'erozija' vladine većine (N. Chamberlaine 1940.; C. Atlee 1951.; A. Eden 1957.; H. Macmillan 1963.)

Ustav V. Francuske Republike (1958.) pisan je s namjerom da oteža korištenje glasovanja o nepovjerenju (i cenzuri) u odnosu na raniji ustav. Norme koje su to imale omogućiti sadržavale su različite prepreke korištenju glasovanja o nepovjerenju (i cenzuri). Tako se npr. prilikom glasovanja tražila apsolutna a ne relativna većina, bilo je predviđeno razdoblje *cooling offa* od 48 sati, ograničavao se broj puta zastupnikova prava da potpisuje peticiju o cenzuri, itd. Zapravo, ukoliko je vlada polagala svoj opstanak u prolaz nekog za nju posebno važnog zakona, a Nacionalna skupština (prvi dom parlamenta) ne uspije izglasovati cenzuru, tekst takvog zakona postajao je zakonom bez rasprave ili glasovanja. U SR Njemačkoj radikalno napuštanje klasičnog glasovanja o povjerenju predstavlja uvođenje tzv. konstruktivnog glasovanja o nepovjerenju. Ovo novo sredstvo traži od Bundestaga (donjeg doma) da ovaj dom otpuštajući starog kancelara mora istodobno i nominirati njegovog nasljednika.

(d) Od svih nabrojenih aspekata klasičnog parlamentarizma najviše promjena je pretrpjelo ono koje se tiče jake pozicije individualnog člana parlamenta. Promjene imaju izvor u dvije stvari. Prva je pojava i razvoj političke stranke, njezine organizacije i discipline. S obzirom na sve veću ulogu političke stranke u izboru parlamentarnih zastupnika, sasvim je razumljivo zbog čega se pojedinci pokoravaju direktivama stranačkog vodstva. Danas je vrlo malo uspješnih zastupnika koji se natječu kao neovisni i stranački neopredijeljeni kandidati. Druga je pojava umanjenje uloge individualnog zastupnika u radu parlamenta. S obzirom na činjenicu da aktivnost Vlade okupira najveći postotak agende parlamenta, sasvim je očigledno kako parlament jednostavno nema mnogo vremena za individualne inicijative. Tome pridonose razne druge činjenice, npr. drastično smanjenje vremena dopuštenog za debariranje. Kao i u drugim sferama života, i ovdje je pojedinac ustuknuo pred imperativima organizacije.

(e) U velikom broju zemalja kabinet više nije zaistinski kolegijalno tijelo. Osim razloga na koje smo već ukazali, stoji trend sve veće egzaltacije prvog ministra nad njegovim kolegama u kabinetu. U Britaniji je premijer postao toliko moćan da neki pisci govore o 'nazovipredsjedničkom' sustavu. Iako u britanskom kabinetu postoji mnogi više 'kolegijalnosti' nego u američkom slučaju, danas premijer sve više oblikuje svoju politiku konzultirajući posebne savjetnike okupljene u malim i ekspertnim skupinama.

8. Parlamentarizam u Hrvatskoj. U Hrvatskoj je parlamentarizam od samih početaka sukcesivne uspostave institucije modernog parlamenta kao predstavničkog tijela na osnovama demokratskog izbornog prava - a ti se počeci datiraju u polovinu XIX. st. - pa sve do danas primjenjivan u ograničenim i iskrivljenim oblicima. To se prije svega odnosi na razdoblje ustavnopolitičke egzistencije Hrvatske unutar svekolikih austrijskih državnopravnih okvira, kada postoji institucija Sabora, ali i u vrijeme kada hrvatski zastupnici sjede u parlamentu Države SHS (1918.-1929.), odnosno Kraljevine Jugoslavije (1929.-1941.) U tom smislu govori se o pseudoparlamentarizmu, dakle

onome obliku u koji ne potvrđuju niti normativno niti stvarno temeljne postulate klasičnog parlamentarizma.

Razdoblje razvoja ustavnosti za vrijeme trajanja NR Hrvatske (1945.-1963.), odnosno SR Hrvatske (1963.-1990.) ne poznaje parlamentarizam. To zato jer teorija i praksa 'socijalističke ustavnosti' institucionalizirala sustav reprezentacije koja je u cijelosti isključivala parlamentarizam koji se u skladu s demokratskim načelima prije svega razumije kao dominacija većinskog mišljenja i vladavina većine.

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine je poput drugih ustava novih demokracija i reakcija na *antiparlamentarni sentiment* (A. Sajo) socijalističkog režima. Zato su u kontekstu parlamentarizma njegova rješenja zapravo dio arsenala racionaliziranog parlamentarizma kojim se još od završetka II. svj. rata pokušava izliječiti boljka impotencije klasičnog parlamentarizma i njegovog ustroja. Tzv. *polupredsjednički sustav* samo je jedan od poznatih sklopova koji su trebali poslužiti toj svrsi. Kao posebni sustav organizacije odnosa između legislativne i egzekutivne grane vlasti polupredsjednički sustav prije svega predstavlja mješoviti sustav za razliku od čistih modela tzv. predsjedničkog sustava, s jedne strane, i parlamentarnog sustava, s druge strane. Za razliku od predsjedničkog sustava koji ima monocentričnu strukturu egzekutivne vlasti, polupredsjednički sustav ima dualnu egzekutivu: predsjednika i premijera. U predsjedničkom sustavu predsjednik je zaštićen od utjecaja parlamenta načelom separacije (divizije) vlasti, dok u polupredsjedničkom sustavu predsjednik mora dijeliti vlast s prvim ministrom koji pak mora imati kontinuiranu podršku parlamenta. Prema francuskim autorima *Vedelu i Duvergeru* francuski *semi-presidentialisme* nije *sinteza* parlamentarnog i predsjedničkog, već *alternacija* između predsjedničke i parlamentarne faze. Prema ovoj interpretaciji, kako to kaže G. Sartor, i francuski je sustav - koji je bio i uzor hrvatskom ustavotvorcu iz 1990. - predsjednički onda kada su predsjednik i parlamentarna većina konsonantni, a parlamentaran kada su oni disonantni. U Hrvatskoj je od 1990. do kraja 1999. na snazi polupredsjednički sustav kao oblik parlamentarizma, ali racionaliziranog parlamentarizma, zapravo parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti, i to naročito u korist državnog poglavara kao dominirajuće poluge bicefalne egzekutive. Opozicijski nagovještaji promjene Ustava, koji u Republici Hrvatskoj egzistiraju od trenutka usvajanja Ustava iz 1990., temelje se prije svega na viziji eliminacije polupredsjedničkog sustava kao *imperijalne egzekutive*. Premda nerazrađene, ove projekcije jasno smjeraju povratku onim oblicima suvremenog racionaliziranog parlamentarizma u kojima bi restauracija ravnoteže između državnih vlasti pogodovala Hrvatskom državnom saboru. No, uzme li se u obzir svekoliko iskustvo suvremene ustavnodemokratske države i suvremenog parlamentarizma, posebice relevantno iskustvo poslijekomunističkih država, zaključujemo kako hrvatski konstitucionalizam tek očekuje odlučna faza preispitivanja mogućih opcija.

Literatura

J. F. Baldwin, THE KING'S COUNCIL IN ENGLAND DURING THE MEDIEVAL AGE, Oxford 1969., p. 308.; **R.C. van Caenegem**, AN HISTORICAL INTRODUCTION TO WESTERN CONSTITUTIONAL LAW, Cambridge University Press, Cambridge 1995., str. 81.- 82.; CONSTITUTION, DEMOCRACY AND STATE POWER: THE INSTITUTIONS OF JUSTICE, Vol. I.- IV.; Ed. by **J. Cohen & A. Fung**, Elgar, Cheltenham 1996.; **Colliard J.Cl.**, LES REGIMES PARLEMENTAIRES CONTEMPORAINS, Paris 1978; GOVERNMENTAL INSTITUTIONS AND PROCESSES, Ed. by **F.I.Greenstein & N.W. Polsby**, Reading, Massachusetts, USA, 1975., str. 257.-320.; **Hagopian M.N.**, REGIMES, MOVEMENTS AND IDEOLOGIES-A COMPARATIVE INTRODUCTION TO POLITICAL SCIENCE, London 1978., p. 503.; **Lalumiere P. et al.**, LES REGIMES PARLEMENTAIRES EUROPEENS, Paris 1978; THE ENCYCLOPEDIA OF DEMOCRACY, Ed. by S.M. Lipset, Vol. I.- IV., Routledge 1995., v. odrednicu "Legislatures and parliaments", str. 736-747.; **Mathiot A.**, LE REGIME POLITIQUE BRITANNIQUE, Paris 1955.; **G. Sartori**, COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ENGINEERING- AN INQUIRY INTO STRUCTURES, INCENTIVES AND OUTCOMES, MacMillan 1994., 101-120.; **S.Sokol-B. Smerdel**, USTAVNO PRAVO, Zagreb 1998.; **J. Stefanović**, USTAVNO PRAVO FNRJ I KOMPARATIVNO, Zagreb 1954.;