

UDK: 343.232
pregledni članak
primljen 31. siječnja

Dr. sc. Saša Šegvić,
docent Pravnog fakulteta u Splitu

"THE INSTRUMENT OF GOVERNMENT" I IZAZOVI PRAVNOG OGRANIČENJA I POLITIČKE KONTROLE VLASTI *

"Instrument of Government", poznatiji kao Cromwellov ustav, predstavlja prvi (i jedini) usvojeni pisani ustav u povijesti Engleske. Dokument ustavnog karaktera, koji predstavlja početak "prelaska s feudalne na građansku kartu svijeta", uvodi republikanski oblik vladavine i afirmira načelo diobe vlasti. Iako je bio u primjeni samo nekoliko godina, nizom nedorečenosti u ustavnim rješenjima, ali i zbog nespremnosti bitnih državnih institucija da ga poštuju do kraja, doveo je do uspostave diktature Lord Protektora i vojne oligarhije.

Autor u tekstu pokušava utvrditi ne samo pozitivna rješenja u tom ustavnom dokumentu već posebno ona koja su svojom općenitošću i nedorečenošću omogućila da jedna izuzetno dobra zamisao u svojoj konačnici rezultira predominacijom egzekutive i uspostavom diktature Lord Protektora i vojne oligarhije. Sva ta iskustva poslužila su mnogim ustavotvorcima u kasnijem razdoblju, a neka od njih i danas predstavljaju upozorenje upravljačima koliko ustavna vladavina može biti krhka, posebno ako se svi nositelji državnih funkcija ne pridržavaju utvrđenih ustavnih regula.

Ključne riječi: Instrument of Government, ustrojstvo vlasti, Lord Protektor, stanje nužnosti, Restauracija

Uvod

U cjelokupnoj engleskoj povijesti, prepunoj društvenih i političkih događanja i previranja, posebno mjesto svakako zauzima razdoblje od XIII. do XVII. stoljeća, u kojem je nakon dugotrajnih sukoba između plemstva i monarha, a kasnije i građanstva, odnosno parlamenta i monarha, teorijski i institucionalno afirmiran konstitucionalizam.¹

* Tekst je posvećen proslavi jubilarne 350. godine od donošenja *"Instrumenta vladanja"* (16. 12. 1653.).

¹ Moderni se konstitucionalizam pojavio zajedno s pojmom države. Klasične formulacije modernog konstitucionalizma dali su Locke i Montesquieu, pri čemu je Locke inzistirao na obvezi vlade da se pridržava prirodnih čovjekovih prava a Montesquieu na značenju diobe vlasti. Za razliku od tih prvih (užih) shvaćanja pojma konstitucionalizma, u suvremenim uvjetima se pod konstitucionalizmom podrazumijeva "skup političkih teorija kojima je zajedničko što, polazeći od načela narodnog suvereniteta, zahtijevaju da javna vlast u obnašanju svojih funkcija mora poštovati ograničenja i pravne postupke što ih uređuje ustav i zakon". Vidi: S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1998., str. 32.

Engleska je kroz sva ta povijesna previranja, u kojima su osnovna politička i ustavna pitanja bila: a) vlast ograničena pravom; b) kontrola egzekutive od strane legislative; c) oblik vladavine i d) vjerski problemi, tako postala rodno tlo teorije konstitucionalizma, gdje se na tradiciji *common law-a* formiralo pravnopolitičko iskustvo iz kojeg je poniklo mišljenje konstitucionalizma i ono je ostalo trajno utisnuto u njegov višestoljetni razvoj.²

Prvi veći sukobi između monarha i plemstva, glede ograničenja i političke kontrole vlasti monarha, započeli su u XIII. stoljeću, kad je usvajanjem *Magne Charte Libertatum* apsolutizam feudalne engleske monarhije bio stavljen u okvire prava, da bi ti sukobi doživjeli svoj vrhunac u XVII. stoljeću, kada je nakon tri građanska rata (1642. - 1646., 1648. i 1649. - 1651.) između pristaša trona i parlamenta prvo došlo do ukidanja monarhije i uspostave republike, a na koncu svih sukoba i previranja ponovno se restaurirala ustavna monarhija (*Glorious Revolution*).

Jedan od izuzetnih događaja toga razdoblja, posebno za ustavno pravo, čija je godišnjica u hrvatskoj javnosti prošla gotovo nezapaženo, predstavlja formalno ukidanje monarhije i usvajanje do sada, u engleskoj povijesti, jedinog pisanog ustava poznatog kao "*The Instrument of Government*" (prosinac 1653. godine), kojim se prvi put u novijoj povijesti uspostavilo republikansko uređenje i izvršila dioba vlasti.

Usvajanju tog ustavnog teksta prethodilo je donošenje nekoliko dokumenata, od pojedinih strana u sukobu, od kojih su najpoznatiji: a) "*Agreement of the People*" iz 1649. godine,³ koji je, bez obzira na svoju revolucionarnost i radikalnost u zahtjevima, utjecao na konačna ustavna rješenja u "*Instrumentu vladanja*"; i b) Rezolucija Parlamenta iz 1649. godine u kojoj je proklamirano da je "narod poslije Boga izvor vlasti, te da Donji dom Engleske, koji se sastao u Parlamentu i koji je izabran od naroda i predstavlja narod, ima najvišu vlast u zemlji" te da je "sve što je Donji dom odredio i proglasio za zakon, ima snagu zakona, bez obzira na to što uz to nije bila dana suglasnost kralja ili

² Pri ovome stavu treba napomenuti da se za razliku od teoretičara koji smatraju da je konstitucionalizam, kao princip po kojemu sve radnje upravljača i upravljanih moraju biti podrgrnute vladavini temeljnog zakona u vidu ustava, prije svega angloamerička tvorevina, javljaju i teoretičari koji smatraju da je konstitucionalizam, kroz sve svoje evolutivne oblike (transcedentni, klasični, medijevalni i moderni konstitucionalizam), fenomen koji je bio kreiran i aktualiziran i van angloameričkog prostora i u različitim povijesnim periodima. Tako K. Loewenstein govori o konstitucionalizmu grčkih gradova-polisa, rimske republike, engleske ustavne monarhije, američke i francuske republike i konstitucionalizam u različitim oblicima koji se javio u XX. stoljeću. Vidi šire u: A. Bačić, *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*, Split, 2001., str. 12-13.

³ "*The Agreement of the People*" je, u stvari, bio projekt pisanog ustava kojega su usvojili na skupštini leveleri. Po njemu "narod zadržava i utvrđuje prava koja Parlament nije ovlašten ni u čemu izmijeniti (jednakost svih pred zakonom i sudom, sloboda od opće vojne obveze)". U tom dokumentu se također zahtijeva "da akti Parlamenta ne dolaze u suprotnost s interesima naroda, njegovog dobra i njegove sigurnosti i da se nitko ne poziva na odgovornosti za radnje izvršene za vrijeme Građanskog rata (opća amnestija). I na koncu, "narodu se priznaje pravo da se brani svim sredstvima od svakog napada na te njegove slobode". Osnovne karakteristike mehanizma vlasti bi prema "*The Agreement of the People*" trebale biti: "uvođenje jednodomnog predstavničkog tijela kojem je podređen i odgovoran vrhovni organ egzekutive; nepovredivost i nepromjenjivost osnovnih osobnih, vlasničkih i političkih prava; pravna jednakost; načelo zakonitosti i republikanski oblik vladavine".

"*The Agreement of the People*" je predstavljao realizaciju političkog programa levelera koji se zasnivao na dvjema osnovnim idejama: da Parlament nema originarnu već samo delegiranu (derivativnu) vlast, a da je suveren narod koji se u njemu predstavlja i da svaki pojedinac ima pravo da se preko svojih predstavnika u Parlamentu suglasi sa zakonima koji se usvajaju (teorija predstavljanja). Vidi o tome šire u: C. Russell, *The Crisis of Parliaments, English History 1509-1660*, Oxford, 1971., pp. 376. - 386.

Doma lordova"⁴ Rezolucija je zadirala u samu osnovu monarhijskog oblika vladavine. Ona nije bila samo akt protiv Charlesa I. već protiv svih kraljeva, odnosno monarhije. 31. 01. 1649. godine, nakon što je od Parlamenta osnovani Vrhovni sud osudio na smrt kralja, od strane Donjeg doma Parlamenta je bila proglašena Republika.⁵ Konačni rezultat građanskog rata - revolucije predstavljalo je donošenje pisanog ustava poznatog kao - "The Instrument of Government" 1653. godine, koji je trebao institucionalizirati sve do tada poduzete mjere, i s time u svezi donesene odluke.

Iako je taj dokument ustavnog karaktera, kao prvi pokušaj institucionalizacije političke vlasti i političkih odnosa, bio na snazi samo nekoliko godina, neka od ustavnih rješenja u tom dokumentu imala su znatnog utjecaja na ustavotvorce u SAD i u nekim državama europskog kontinenta. Na žalost, ustavna praksa u V. Britaniji ukazala je i na niz slabosti i nedorečenosti u određenim ustavnim rješenjima koja su omogućila da se republikansko uređenje pretvori u *de facto* diktaturu jedne institucije - Lord Protektora, uz predominantni položaj i izrazito negativnu ulogu vojske, što je bilo od posebnog značaja za kasniju restauraciju monarhije, ali u novoj, ustavnoj formi.

1. "The Instrument of Government" - afirmacija funkcionalne i personalne diobe vlasti

"Instrument vladanja" poznatiji kao Cromwellov ustav, je prvi (i posljednji) usvojeni pisani ustav u povijesti Engleske i Velike Britanije, a ujedno i prvi ustav u apsolutističkim i monarhijskim državama "starog kontinenta", kojim se uspostavilo demokratsko-republikansko ustrojstvo, izvršilo precizno razgraničenje vlasti - dioba nadležnosti između zakonodavne, izvršne i sudbene grane vlasti. Osnovna načela kojima je bio prožet, a koja su zapravo oživljene ustavne ideje iz 1641. godine,⁶ ukazivala su na izuzetno političko nezadovoljstvo naroda spram aposolutizma i monarhije, ali i oligarhijske vladavine Parlamenta. Iz tih razloga ovaj ustavni tekst u svojoj osnovi ne odbacuje, već mijenja doktrinu o "pravu izabраних da vladaju". Tako ovaj Ustav čini distinkciju između zakonodavne i ustavotvorne funkcije, jer ovu drugu ne povjerava predstavničkom tijelu. Ovim ustavnim dokumentom učinjen je pokušaj razdvajanja funkcije legislative i egzekutive u skladu s funkcionalnim i ustrojbenim načelima diobe vlasti, a također se proširuje pravo glasa, koje su zahtijevali srednji slojevi puritanske revolucije, te uvodi republikanski oblik vladavine i uspostavlja snažnu centralnu izvršnu vlast čiji je glavni i odlučujući nositelj inokosni organ - Lord Protektor. Ideja demokracije i republikanizma postupno je prenošena ne samo "starim" kontinentom već i na američki kontinent, na kojem će i naći plodno tlo i dobiti materijalni izraz na koncu američke revolucije za neovisnost, u američkom Ustavu.

⁴ S. Gardiner, S.R. ed., *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution 1625-1660*, 2nd ed., Oxford, 1899, pp. 350-371., cit. u L. Basta, *Politika u granicama prava*, Beograd, 1984., str. 28-29.

⁵ "Krnji parlament" koji odlučuje o sudbini kralja, nije bio jednoglasan, već je odluku donijela natpolovična većina, od 60 zastupnika. Isto tako "Krnji parlament" donosi odluku o ukidanju monarhije, Doma lordova i stvaranju Državnog savjeta od četrdeset i jednog člana, koji se biraju na rok od godinu dana. U svibnju 1649. godine "Krnji parlament" proglašava pretvaranje Engleske u "Commonwealth i slobodnu državu!"

⁶ C. Russell, op. cit. str. 391.

Vrhovni organ vlasti u "*Instrumentu vladanja*" bio je jednodomni Parlament, kojega je činilo 400 zastupnika izabranih po proporcionalnom principu, i Lord Protektor - koji je državni poglavar i glavni nositelj izvršne vlasti, kojemu je u radu pomagao Savjet, koji je brojao od 13-21 člana,⁷ s time da nije postojala izričita odredba o inkompatibilnosti ove funkcije sa članstvom u Parlamentu.⁸

"*Instrument vladanja*" se u utvrđivanju granica između ustavotvorne i zakonodavne funkcije opredijelio za stariju varijantu doktrine o supremaciji Parlamenta, po kojoj se pravna neograničenost odluke predstavničkog tijela svodila na donošenje, mijenjanje i ukidanje zakona. Ova zamisao je utvrđena u odredbi čl. 13., koja je, u pravilu, neobična za ustavni tekst, a govori o obvezi zastupnika da "neće imati ovlasti da mijenja sustav vlasti, onako kako je ovim aktom utvrđeno", što govori o pretpostavljenoj suglasnosti biračkog tijela u smislu da su predstavnici svedeni na puki glasački stroj. "*Instrument vladanja*" nije istovremeno predvidio nikakav postupak ustavne revizije, pa se tek posredno, preko sukoba Cromwella s Parlamentom, oko prava na razmatranje ustavnih pitanja, moglo zaključiti da Parlament ima ovlasti samo da odlučuje o zakonodavnim pitanjima.

Kreirajući "*Instrument vladanja*" kao akt koji je u potpunosti sadržavao strukturalni model i odnose državnih vlasti u njemu, vojni su krugovi, na čelu s Cromwellom, imali prvenstveno u vidu ostvarenje društvene stabilnosti, koja se trebala postići diobom vlasti, odnosno funkcija i osoba. Stroga podjela između Parlamenta i egzekutive trebala je olakšati upravljanje u drugoj fazi *interregnuma*, koja obilježava definitivno odbacivanje tradicionalnog engleskog ustava.

Prema "*Instrumentu vladanja*" - egzekutiva nije imala članova u Parlamentu, čime je osigurala poziciju stanovite kontrole nad legislativom. Lord Protektor je u tom smislu imao pravo veta, ali koje je moglo samo usporiti prijelaz zakona u pravo, pa čak i u situaciji ako su ti zakoni drastično mijenjali Ustav. Cromwell je bio duboko svjestan opasnosti od takvog zakonodavstva, jer su postojale krhke veze sa Parlamentom.

Iako je Cromwell tražio privolu članova Parlamenta kako bi legitimizirao princip ustava-vladavinu Protektora i Parlamenta, bio je odbijen od većeg dijela članova Parlamenta. Nakon što je raspustio taj Parlament, Cromwell zakonski pokušaj da "*Instrumentom*" razlikuje i odvoji egzekutivu od legislative, mijenja, i sa aktom "*Humble Petition and Advice*" godine 1657., ustavnim dokumentom monarhijskog karaktera, napušta model diobe vlasti.

Iskustvo Protektorata pokazalo je svu nužnost postojanja veze između organa vlasti. Odsutnost suradnje i traženje kompromisa između Parlamenta i Protektora, što je bila neminovna posljedica primjene "čiste" diobe vlasti, nakon dugotrajne borbe za ograničenje i diobu vlasti, koja im je davala mogućnost da predstavnici naroda pozovu na odgovornost nositelje vlasti ako su oni odgovorni za njezine zlouporabe, ali i da se onemogući bilo kojoj od vlasti da vlast vrši arbitrarno, engleski je narod ponovno naveo na preispitivanje tradicionalnog sustava organizacije vlasti (*mixed government*), ali u moderniziranoj verziji, s nekim elementima doktrine o diobi vlasti.

⁷ Po ovom Ustavu "Vrhovna zakonodavna vlast Commonwealtha, Engleske, Škotske, Irske i dominiona koji mu pripadaju, bit će u jednoj ličnosti i narodu okupljenom u Parlamentu". Zvanični naziv te ličnosti je "Lord Protector Commonwealtha Engleske, Škotske i Irske". Vidi o tome u L. Basta, *Politika u granicama prava*, Beograd, 1984., str. 31. - 33. i C. Russell, op. cit. str. 391. - 394.

⁸ Ova mogućnost organizacijskog povezivanja egzekutive s legislativom može se uzeti kao jedan od elemenata jedinstva vlasti.

Nakon ovih iskustava javio se ne mali broj onih koji su smatrali da mješovita monarhija bolje ostvaruje diobu vlasti i jamči građanske slobode od čiste republikanske vlade, zasnovane na suverenoj i izabranoj skupštini. Od tada se zapravo dioba vlasti u engleskoj teoriji i praksi isključivo vezuje za teoriju mješovite monarhije.

2. Institucija *Lord Protectora* kao državnog poglavara

Funkcije državnog poglavara i nositelja izvršne vlasti po "*Instrumentu vladanja*" pripadale su *Lordu Protektoru*, koje je on obnašao konzultirajući se sa Savjetom "u skladu s u Ustavu navedenim odredbama i zakonima".⁹ Lord Protektor je obavljao i sve glavne funkcije državnog poglavara, te je tako uz suglasnost većine članova Savjeta mogao objaviti rat i zaključivati mir; bio je i vrhovni zapovjednik oružanih snaga, koju dužnost je vršio uz suglasnost Parlamenta, a između dva zasjedanja Parlamenta *Lord Protektor* je imao kontrolu nad oružanim snagama uz suglasnost većine u Savjetu.¹⁰

"*Instrument vladanja*", koji je u svojoj osnovi prikriveno uspostavio "izbornu monarhiju" ili bolje rečeno vojnu oligarhiju, na zanimljiv način je regulirao pitanje zakonodavne vlasti i s tim u svezi odnos Parlamenta i *Lorda Protektora*. Po čl. 1. "*Instrumenta vladanja*"¹¹ vrhovnu zakonodavnu vlast su imali Parlament i *Lord Protektor*, pa je izgledalo kao da je monarhijski mješoviti sustav vlade zamijenjen republikanskim, međutim, zakonodavnu funkciju nisu vršili ravnopravno, već se uloga *Lorda Protektora* ograničavala samo na suspenzivni veto na zakonske prijedloge, u trajanju od dvadeset dana. Nakon toga roka prijedlog je postajao zakon i bez njegove suglasnosti, na osnovi objave Parlamenta, pod uvjetom da takav zakon nije bio u suprotnosti s Ustavom.

Usprkos navedenih ograničenja, uloga *Lorda Protektora* u zakonodavnoj funkciji bila je vrlo izražena. Da bi se osigurao neovisan i jak položaj egzekutive, lord Protektor je bio ovlašten između dva zasjedanja Parlamenta, u slučaju ratne opasnosti "donositi zakone i naredbe za mir i dobrobit naroda, ukoliko se to pokaže nužnim"¹² s time da je važenje tih propisa vremenski bilo ograničeno do prvog zasjedanja Parlamenta koji je morao donijeti odluku o tim aktima. Ove odlike su morale imati i većinsku suglasnost članova Savjeta. Ovakvo rješenje je *Lordu Protektoru* u praksi pružalo mogućnosti da donosi značajne odluke bez prethodne suglasnosti Parlamenta, pogotovo ako se zna da su se u ta politički i vojno nestabilna vremena mogle steći okolnosti koje zakonodavnu funkciju *Lorda Protektora* čine ustavnom. Tako je već samim Ustavom umanjen karakter čl. 3. po kojem *Lord Protektor* vlada u skladu s ustavnim ovlastima i zakonima, odnosno da je vezan Ustavom i zakonom.

Da bi se osigurala uzajamna neovisnost legislative i egzekutive, ograničile su se ovlasti *Lorda Protektora* u pogledu raspuštanja Parlamenta. Naime, ovo tijelo se moralo sazivati bar jednom u tri godine, a ako bi *Lord Protektor* to propustio učiniti, to su mogli učiniti kancelar i čuvar pečata. Osim toga, Parlament je davao suglasnost za imeno-

⁹ Čl. 2. i 3. *Instrumenta vladanja*. *Lord Protektor* je po određenoj proceduri popunjavao Savjet, što mu je omogućilo birati one pojedince koji su mu bili vjerni i poslušni, čime je to tijelo Cromwellu bilo apsolutni poslušnik.

¹⁰ Čl. 3. i 4. "*Instrumenta vladanja*".

¹¹ Modern History Sourcebook: Commonwealth Instrument of Government 1653., cit. prema: www.fordham.edu/halsall/mod

¹² Čl. 4. "*Instrumenta vladanja*".

vanje najviših javnih službenika, a između dva zasjedanja suglasnost je većinom glasova davao Savjet, s time da istu potvrđuje Parlament na prvom svom narednom zasjedanju. Na koncu, samo je Parlament, osim u slučajevima ratne opasnosti, davao suglasnost za uvođenje izvanrednih poreza.

Funkcija *Lorda Protektora* bila je izborna a ne nasljedna, s time da se u čl. 3. Cromwell proglašava doživotnim *Lordom Protektorom*.¹³ Time je udarena ustavna podloga njegovoj osobnoj vladavini.

Slijedeći povijest i logiku razvoja engleskog ustavnog sustava, ovaj je Ustav pokušao ponovno uspostaviti ravnotežu između legislative i egzekutive, ali na bitno različitim osnovama - dajući svakoj priznatu i utvrđenu sferu djelovanja. Do tada je suradnja među njima ovisila od konvencija, a nakon Puritanske revolucije bila je osigurana pisanim ustavom. Niz odredaba u "*Instrumentu vladanja*" govori u prilog zaključka da se teža i protuteža u odnosima zakonodavne i izvršne grane vlasti rađaju istodobno s podjelom vlasti, pri čemu je ostala nejasna formula za realnu vrijednost i granice primjene načela diobe vlasti. U svojoj praktičnoj primjeni došlo se do zaključka da je zapravo nemoguće izvesti potpuno odvajanje organa i funkcija. Ipak ovaj ustavni dokument konstituirao je izuzetno jaku, ali ne i potpuno samostalnu i neovisnu izvršnu vlast, čija iskustva i ideje će iskoristiti tvorci američkog Ustava uspostavljajući sustav predsjedničke vladavine.

Iskustvo Protektorata pokazalo je svu nužnost postojanja veza između organa vlasti. Odsutnost suradnje i traženja kompromisa između Parlamenta i *Lorda Protektora*, tj. između egzekutive i legislative, što je bila neminovna posljedica primjene "čiste" podjele vlasti, engleski je narod ponovno navelo na preispitivanje tradicionalnog sustava organizacije vlasti "*mixed government*", ali u verziji koja je podrazumijevala i primjenu nekih od afirmiranih elemenata doktrine o diobi vlasti. Nakon ovoga iskustva većina pravnika, javnih djelatnika i stanovnika V. Britanije postaju pobornici mješovite monarhije, kao sustava koji na kvalitetniji način razrješava odnose između pojedinih grana vlasti, čemu su Englezi ostali vjerni do naših dana, gdje se podjela vlasti vezuje za teoriju mješovite monarhije.

2.1. Pokušaj razgraničenja civilne i vojne vlasti

Lord Protektor je bio po "*Instrumentu vladanja*" vrhovni zapovjednik oružanih snaga i tu dužnost je vršio uz suglasnost Parlamenta. Međutim, on je između dva zasjedanja imao potpunu kontrolu nad vojskom "*Commonwealtha Engleske, Škotske, Irske i dominiona*", kad je tu dužnost vršio uz suglasnost Savjeta. Na taj način su *Lordu Protektoru* date potpune ingerencije nad organizacijom i ustrojstvom vojske. *Lord Protektor* je tako, uz suglasnost Savjeta, kojega su u pravilu činili Cromwellu odani ljudi-časnici, postavljao zapovjednike na svim razinama vojne organizacije i ustroja.

Kao državnim poglavaru i nositelju izvršne vlasti vojni zapovjednici su za svoj rad odgovarali *Lordu Protektoru*. Kako je između dva zasjedanja, koja je *Lord Protektor* mogao sazvati u roku od tri godine, imao i pravo odlučivanja o ratu i miru, a s time u svezi i o izvanrednom stanju, kao i o uvođenju izvanrednih poreza, radi održavanja vojnih

¹³ Op. cit., pp.1.

postrojba i uspješnog vođenja vojnih operacija, kojih je bilo bezbroj (gušenje pobuna u Irskoj, i bezbroj ratnih operacija s nekim od susjednih zemalja - Nizozemska, i rat za morske i trgovačke interese sa Španjolskom), Lord Protektor je *de facto*, uz pomoć svojih istomišljenika i pobornika u Savjetu, bio apsolutni vladar *Commonwealtha*. Ako se tome doda i njegovo pravo da je u izvanrednim prilikama mogao donositi naredbe i zakone (*ordonances*) bez prethodne suglasnosti Parlamenta, može se steći zaključak da je "*Instrument vladanja*", ukinuvši monarhiju uspostavio republikansku mješovitu vladu s izuzetnom pozicijom šefa države, koja je u pojedinim elementima imala karakter diktature. Svemu tome je išlo u prilog i to što je na lokalnoj razini kao upravljače regija postavio svoje general-lajtnante (njih dvanaest ukupno) koji su imali izuzetno velike ovlasti i odgovarali su za svoj rad *Lordu Protektoru*.

Koristeći se pogodnostima koje mu je davao Ustav, a izgrađivši izuzetan položaj karizmatiskog vojskovođe u oružanim snagama, koje su ujedno bile i najmoćnija politička snaga puritanske Republike, a kojima je jamčio sigurnost, uredne plaće i druge materijalne pogodnosti (npr. davanje konfiscirane zemlje na korištenje kao vlasnicima istih), te zanemarujući Parlament, koji se vrlo rijetko sastajao, zapravo, kojega je *Lord Protektor* rijetko sazivao, Cromwell je uz pomoć te i takve vojske i vojnih krugova, uspostavivši *de facto* vojnu diktaturu, u čijoj prirodi nije pravo nego poslušni mir, mogao neograničeno vladati državom. Time je samo potvrdio svu suzdržanost, skepsu i oprez ustavnih teoretičara, kad se radi o ekstraustavnim ovlastima egzekutive u okolnostima ugroženosti poretka, i opasnosti od poremećaja nadležnosti, kad nisu precizno utvrđene granice između ovlasti, a istovremeno ukazao na svu ranjivost demokracije ako sva pravila igre nisu poštivana. Sva su ta iskustva iz vremena engleske ustavne Republike poslužila u kasnijoj ustavnoj teoriji i praksi.

Kad govorimo o ovom razdoblju engleske povijesti, može se reći da je Protektorat apsolutističku vlast monarha zamijenio političkom samovoljom vojne oligarhije u Parlamentu. Takva oligarhijska vladavina i *Lord Protektor* držali su se na vojsci, ali su pri tome odlučno suzbijali daljnju radikalizaciju pokreta unutar svojih redova.

Vladavina Cromwella, koja je bila zapravo puna kompromisa, tako da niz dobrih zamisli i rješenja nije nikada ugledalo svjetlo dana, niti je moglo biti realizirano u političkoj zbilji *Commonwealtha*, posebno je nailazila na nezadovoljstvo desne struje u Parlamentu, kojoj republikanski oblik vladavine i svi prateći zakonodavni akti nisu bili dovoljno jamstvo za njezin daljnji razvoj. Oni su tražili veću ulogu Parlamenta, koji je zapravo bio skup poslušnih Cromwellovih službenika. Ta struja sve je više jačala, a pozicije Cromwella slabile.

U svibnju 1657. godine ojačana desničarska skupina prisilila je Cromwella da prihvati rezoluciju *The Humble Petition and Advice* po kojoj se i Cromwell i njegova vojska stavljaju pod punu kontrolu Parlamenta. Da bi ironija bila veća, Parlament je Cromwellu ponudio kraljevsku titulu želeći osobnu vlast ograničiti institucijama monarhije, što je ovaj odbio i to više zbog pritiska svojih generala nego što je to sam želio. Cromwell je znao da ne smije ići tako daleko, jer ne samo republikanizam u vojsci, već i duh jednakosti među doglavnicima, takav čin bi činio opasnim. Nakon toga se biraju dva nova Parlamenta ali nemaju veće značenje. Njegova velika vojska i ratovi zahtijevaju tri puta veće proračunske troškove nego u vrijeme Krune, te to izaziva nezadovoljstvo među trgovcima i nižim plemstvom. Nakon Cromwellove smrti 1658. godine ne dolazi do smirivanja političkih strasti i sukoba, a nitko nije u stanju vojsku ukloniti s vlasti, bez obzira

na opće nezadovoljstvo, sve dok general Georg Monck 1660. godine nije predao vojsku pod zapovijedanje novom kralju.

3. Posebno o sudbenoj vlasti u "The Instrument of Government"

Jedan od najznačajnijih rezultata pobjede parlamentarne vojske, koji je preživio i restauraciju, bila je pobjeda engleskog *common lawa* nad svim drugim svojim "konkurentima".

U tudorovsko doba, želja za osvježenjem monarhovih prerogativa i nastojanje da se tako zadovolje zahtjevi vremena, dovela je do bujanja raznih vrsta sudova, od kojih je svaki provodio osobni pravni sustav, ne poštujući načela i postupke *common lawa*. Parlamenti su se u sukobu s Jamesom I. i Charlesom, pokušavali, dobrim dijelom oslanjajući se na upute čuvenog engleskog pravnika sir Edwarda Cokea, tog "najvećeg političara među sudcima", da *common law* sustav, kao sustav "starih prava i vječnih običaja",¹⁴ podignu iznad svih drugih sustava, posebno u odnosu na *statute law*, a 1641. godine su čak uspjeli legalizirati taj sustav i u zakonu. Sudovi kao što su bili *Star Chamber*, *Court of High Commission*, *Court of Requests* i *Councils of Wales and the Marches and of the North* su bili ukinuti. *Admiralty Court* je već ranije prihvatio načela i postupak *common lawa*, jer je na to bio prinuđen, u izgrađivanju važnog trgovačkog prava Engleske.

Engleski sudbeni sustav je na taj način izbjegao opasnost da bude rascjepkan i usitnjen na male dijelove. Jedini dualizam, koji se u toj materiji održao, bio je *Court of Chancery*, ali koji je morao promijeniti postupak koji se na njemu ranije provodio kao oružje kraljevskih prerogativa, i postao je dopunski sustav utemeljen na odlukama sudaca i vješto uklopljen u načela koja su primjenjivana na običnim sudovima.

Pobjeda *common lawa* dovela je do ukidanja torture u Engleskoj, puno prije nego u drugim europskim državama, i trasirala je put pravičnijem sudskom postupku prema političkim neprijateljima vlade. Posebno je važno što je pobjeda *common law-a* nad prerogativnim sudovima sačuvala srednjovjekovno shvaćanje o suverenosti zakona, kao nečega što se ne može posebno uveličavati kad je posrijedi interes vlade, i što ne može izmijeniti niti kralj, već samo Parlament u punom sastavu.¹⁵ Načelo da je zakon iznad izvršne grane vlasti bilo je često kršeno tijekom Revolucije i Protektorata, ali je u svom punom svijetlu afirmirano u fazi Restauracije, posebno za vrijeme suđenja Charlesu II., kada je optužnica i podignuta kako bi se afirmiralo načelo, odnosno pokazalo da je zakon iznad kralja. Shvaćanje afirmirano u srednjem vijeku o vrhovnoj snazi zakona, kao nečega neovisnog i odvojenog od volje egzekutive (monarhija ograničena pravom i supremacija *common law-a*), izgubilo se u ostatku Europe, ali je u Engleskoj ono postalo zaštitnik slobode i izvršilo je značajan utjecaj na englesku pravnu teoriju i praksu.

Tijekom revolucije i Protektorata ustavno pravo je često kršeno radi zadovoljavanja zahtjeva Revolucije, ali su i tada *common law* i mnogobrojni pravници bili dovoljno jaki

¹⁴ O. Hood-Phillips, *Constitutional and Administrative law*, London, 1973., pp. 199.

¹⁵ *Star Chamber* je sudio na osnovi prerogativa sve do 1641. godine, kada je ukinut. Prema Jamesu I., u periodu neposredno prije Revolucije, "prerogativi su iznad prava i suci nemaju pravo da se bave pitanjima koja se odnose na prerogative Krune, jer su prerogativi "misterij države" i rezervirani su isključivo za kralja. Ukoliko kralj i ne vrši tu svoju vlast, to predstavlja akt njegove milosti, a ne akt prava". Vidi: C. J. Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, pp. 81., cit. u: L. Basta, *Politika u granicama prava*, Beograd, 1984., str. 14.

da spriječe glasne i široko rasprostranjene zahtjeve za reformom prava i pravnog sustava, što je inače bila velika društvena potreba, koju je Cromwell uzalud pokušao zadovoljiti. Mnogobrojni i vrsni pravници pokazali su se izdržljivijima i upornijim od njega. Čak ni on nije bio apsolutni diktator. Vojnici s jedne strane, sa svojim stalnim zahtjevima i nemirima, i pravnici s druge strane, istodobno su ga podržavali i držali u šaci. Kada je u Restauraciji bila raspuštena vojska, pravnici su napokon, nakon više desetljeća žilave borbe, izašli kao pobjednici. *Common law* postaje definitivno i za sva vremena pravni sustav iznad svih drugih, čime je trasiran put za kasniju punu afirmaciju vladavine prava.

4. "The Instrument of Government" i izazovi privremene koncentracije vlasti

"*Instrument vladanja*" kao prvi pisani ustav, koji uspostavlja republikansku mješovitu vladu, ima za cilj uspostaviti na načelima diobe vlasti i razdiobe nadležnosti ravnotežu između legislative i egzekutive, odnosno ograničiti do tada neograničenu vlast upravljača i omogućiti narodu, kao nositelju suverene vlasti i tvorcu ustava i zakona, donesenih od strane njihovih predstavnika u Parlamentu, kontrolu i nadzor nad egzekutivom. U tom smislu postavlja se i pitanje kako taj prvi, i jedini, u engleskoj ustavnoj povijesti, pisani ustavni tekst regulira izuzetno važno pitanje za demokratsku i republikansku vladu - problem stanja nužnosti, od pitanja determinacije titulara stanja nužnosti, uvjeta pod kojim stupa na snagu stanje nužnosti do demokratske kontrole tako proglašenog stanja?

Tvorci "*Instrumenta vladanja*", kao i svi budući kreatori ustavnih tekstova u modernim demokratskim državama, u svom su pokušaju razgraničenja i podjele vlasti između legislative i egzekutive došli i do problema reguliranja nadležnosti u uvjetima i okolnostima stanja nužnosti kada *salus publica* postaje *suprema lex*, odnosno kada akcija države i primjena sile postaje legitimno sredstvo u obrani ustavnog poretka, odnosno kada se radi spašavanja države privremeno otklanjaju utvrđena ograničenja u vršenju vlasti, ali se egzekutiva i u tim uvjetima mora zadržati unutar ustavnih okvira, da ne bi došlo do ekstraustavne uloge egzekutive i njezinih organa represije.

Kao prethodnik svih modernih ustava u suvremenim demokratskim državama, "*Instrument vladanja*", težeći za demokratskim idealom, u tadašnjim društvenim okolnostima, utvrđuje egzekutivu - šefa države, kao reprezentativni organ koji raspolaže ovlaštenjima, uz suglasnost Savjeta (vlade), u stanju nužnosti.

Prema čl. 4. "*Instrumenta vladanja*" Lord Protektor, kao državni poglavar i vrhovni zapovjednik oružanih snaga, koju dužnost vrši uz suglasnost Parlamenta, odnosno Savjeta između zasjedanja Parlamenta, bio je ovlašten donositi odluke o proglašavanju rata i zaključenju mira. Na taj način, budući da se Parlament rijetko sazivao, Lord Protektor i Savjet u razdobljima krize su mogli preuzimati glavnu ulogu, čime su tvorci Ustava zapravo utvrdili kao titulara nužnih ovlaštenja monokratski organ, koji je disponirao s najenergičnijim i najrepresivnijim sredstvima, koje državi stoje na raspolaganju, za izvršavanje zadataka u izvanrednim okolnostima. Već tada se pokazalo da je ustavotvorac bio svjestan da je vršenje egzekutivne funkcije gotovo prirodna povlastica titulara stanja nužnosti i da egzekutivna funkcija dobiva na značenju posebno u kriznim stanjima.

Iako supremacija zakona i njegova elaboracija od strane parlamenta egzistira kao temeljno načelo u demokraciji, pa se zahtjevi demokracije redovito suprotstavljaju vršenju legislativne vlasti od strane titulara stanja nužnosti, istom organu, odnosno *Lord Protektoru*, uz suglasnost većine članova Savjeta, u stanju nužnosti, između dva zasjedanja Parlamenta, dato je pravo u čl. 3. da je mogao donositi zakone i naredbe (*ordonances*) "za mir i dobrobit naroda i ukoliko se to pokaže nužnim", čime su zakonodavne atribucije vlasti u izvanrednim okolnostima također prenesene na *Lorda Protektora*. Činjenica jest da su te atribucije bile vremenski ograničenog karaktera, jer je te propise trebao potvrditi Parlament na prvom narednom zasjedanju, jer je po Ustavu legislativa za sebe zadržala pravo potvrđivanja tako donesenih akata, čim se za to steknu uvjeti. Uz to, Lord Protektor je mogao, uz suglasnost većine u Savjetu, donositi i odluke o uvođenju izvanrednih poreza i time preuzeti još jednu od temeljnih funkcija legislative, zbog čega su u neka, ne tako davna vremena, niži slojevi tražili od Krune da ograniči to svoje pravo i prenese ga na Parlament, koji je bio jedini meritoran odlučivati, na temelju suglasnosti, o tako značajnom pitanju kao što je dopunsko oporezivanje stanovništva, a koje je u pravilu bilo motivirano financiranjem ratnih-vojnih potreba (opremanje vojske, prehrana vojnika i osiguravanje plaća za vojnike). Ovakvo ovlaštenje je imalo opravdanje, i činilo se ustavnim, ako se ima u vidu da se radilo o izuzetno nemirnim vremenima koja su obilovala ratnim sukobima sa drugim zemljama, ali i nizom pobuna u pokorenim dijelovima *Commonwealtha*.

Ovakvim ustavnim rješenjima, a da bi se osigurala demokracičnost, uz istovremeno osiguranje djelotvornosti, kao načina razrješavanja konflikta između zahtjeva demokracije i zahtjeva učinkovitosti, utvrđena je kolaboracija između monokratskog i kolegijalnog izvršnog organa, ukoliko se Savjet mogao takvim smatrati, o čemu Ustav precizno ne govori, ali bez čije suglasnosti nije mogla biti donesena niti jedna značajnija odluka. Pri tome je bila izvršena atribucija nužnih ovlaštenja ipak u korist šefa države, s time da se autoritet šefa države samo potkrepljuje autoritetom Savjeta, kao konzultativnog kolegijalnog tijela, čime se željelo da tako važne odluke i mjere koje su se mogle poduzimati u stanju nužnosti ipak budu razmotrene od strane više pojedinaca političkog ugleda, a ne da to bude pitanje diskrecijske ocjene i volje pojedinca, kako bi se izbjeglo autoritarno ponašanje poznato i omraženo iz neposredne povijesti, koje je dovelo na koncu do Revolucije.

4.1. Uvjeti za stupanje na snagu stanja nužnosti

"*Instrument vladanja*" precizno ne definira uvjete i okolnosti koje determiniraju stupanje na snagu stanja nužnosti, već su oni neposredna datost prema kojima se odnosilo na čisto materijalni način. Zapravo, možemo reći da se u Ustavu na fleksibilan način utvrđuju ograničenja kojima se blokiraju nastojanja egzekutive da olako i mimo predstavničkog tijela podignu stanje nužnosti.

Izuzetak je bio čl. 30. u kojem se govori o karakteru opasnosti te tako spominje "u slučaju ratne opasnosti" i "ukoliko se to pokaže neophodnim", što samo potkrepljuje zaključak da je u Ustavu de facto prepušteno šefu države, da arbitrarno i na temelju diskrecione ocjene i svojih osobnih spoznaja, kao i saznanja članova Savjeta, donosi zaključak o ugroženosti države i s time u svezi odluku o proglašavanju stanja nužno-

sti, koja onda automatski traži i adekvatna ponašanja i postupanja. Takva odluka Lorda Protektora, autorizirana od strane većine članova Savjeta, postajala je izvršna, s time da se o njoj Parlament mogao izjasniti tek onda kada bi bio sazvan. Kako je Ustav utvrđivao obvezu Protektoru da sazove Parlament najmanje jedanput u roku od tri godine, to dovoljno govori o tome tko je zapravo utvrđivao egzistentnost državne opasnosti i okolnosti koje izazivaju stupanje na snagu stanja nužnosti, sa svim posljedicama po državnu arhitektoniku i posebno za ljudska prava i slobode, koje proglašavanje takvog stanja donosi sa sobom.¹⁶

"*Instrument vladanja*", kao oblike ugrožavanja državnog poretka i njene opstojnosti, navodi samo one koji imaju međunarodni karakter, pri čemu se radi o ratu kao "klasičnoj hipotezi za pribjegavanje stanju nužnosti", dok se o opasnostima koje svoj izvor imaju u političkim događajima koji se tiču unutarnjeg poretka, kao nasilna ili oružana opozicija funkcioniranju ustavnih organa, posebno ne govori osim u nejasnoj formulaciji "ukoliko se to pokaže neophodnim"¹⁷, i to samo u onom dijelu koji se bavi delegacijom zakonodavnih atribucija egzekutivi, s time da legislativa zadržava pravo naknadne autorizacije.

Ovakva uopćena formulacija okolnosti i uvjeta pod kojima se može uvesti izvanredno stanje, sa svim posljedicama koje ono nosi, kao i diskrecijsko pravo titulara stanja nužnosti da sam odlučuje o nastupanju okolnosti koje traže privremenu izvanrednu koncentraciju vlasti, zapravo je omogućavala da se ovaj institut koristi u funkciji obrane političkog režima, odnosno privilegiranog položaja određenih slojeva stanovništva, u prvom redu vojne oligarhije i vojne organizacije u cijelosti, a ne demokracije kao takve, što je bilo suprotno od onoga što su teoretičari modernog ustavnog prava kasnije utvrdili kao opći stav vezan za opravdanost uspostave stanja nužnosti.¹⁸ "Legitimitet političke isprike tiče se prije svega opasnosti koja je stvarno nacionalna a ne jednostavno politička".¹⁹

Ponašanje u okolnostima ugroženosti ustavnog poretka, u vrijeme važenja "*Instrumenta vladanja*", bilo je rezultat tadašnjih iskustava i prakse u monarhijama, kada se podizalo stanje nužnosti kao sredstvo očuvanja apsolutističke pozicije vladara. U takvim uvjetima, česte pobune unutar vojske, kao i u pojedinim dijelovima *Commonwealtha*, i

¹⁶ Dobrim dijelom i na temelju iskustava "*Instrumenta vladanja*" i svih loših iskustava s egzekutivom u tom razdoblju, moderno ustavno pravo je pokušalo ograničiti i blokirati nastojanje izvršne vlasti da olako i mimo predstavničkog tijela ovlada stanjem nužnosti. Tako danas postoje ograničenja rigidnog i ograničenja fleksibilnog karaktera. Prva se tiču vremena u kojem se parlament nalazi izvan mogućnosti juridički brzo reagirati, a druga, situacije vezane za saziv parlamenta (gdje parlament nije okupljen ili nije u mogućnosti da se okupi). Pritom možemo reći da ni suvremena praksa nije pronašla prave i adekvatne odgovore na izazove koji su se javili u tim ranim razdobljima konstitucionalizma. Uz sva rigidna ograničenja ostaje pitanje kako zapravo pomiriti izuzetno rigidne zahtjeve i potrebu djelotvornosti-učinkovitosti.

¹⁷ Čl. 23. i 30. "*Instrumenta vladanja*".

¹⁸ Moderno ustavno pravo stoji na stajalištu da stanje nužnosti ne smije stupiti na snagu ako demokratska država nije u teškoj opasnosti, odnosno mora biti "teška" i "neposredna" (po C. J. Friedrichu "očita i neposredna"). Opasnost mora imati određeni stupanj težine kako bi se legitimiralo pozivanje na stanje nužnosti. Pri tome ostaje činjenica da je precizno i *ex-ante* preciziranje i fiksiranje opasnosti ipak gotovo nemoguće, što onda traži od organa najvećeg autoriteta da konstatira postojanje takvog stanja, ali ne onog organa koji je ujedno i titular u stanju nužnosti, jer iz tih uvjeta vrlo lako može doći do pojave neustavne diktature. Danas je uvriježen gotovo jedinstven stav u ustavnom pravu da na određivanje težine jednog događaja ili ukupnost događanja može utjecati cijeli niz okolnosti iz političkog, ekonomskog, povijesnog i socijalnog konteksta.

s tim u svezi vojne intervencije kojima se ponovno vraćao mir, te česta raspuštanja Parlamenta i ponovno (u pravilu neuspješno) konstituiranje istih, na temelju kadrovskih kriterija šefa države, govore u prilog činjenici da u to vrijeme još nije bio prisutan snažan duh demokratizma i pravog republikanizma, već samo izvornog i radikalnog republikanizma kojeg je karakterizirao konglomerat partikularnih interesa, među kojima je Cromwell morao lavirati, nošen željom da reformira, osnaži i modernizira Englesku. U tim svojim stremljenjima, a zbog niza unutarnjih proturječnosti, koje su ga neminovno morale sve više udaljavati od početnih reformističkih ideja i namjera, zbog niza kompromisnih postupaka, Cromwell je na koncu upao u klopku vojne i osobne diktature, predvođene vojnom oligarhijom, što je jednim dobrim dijelom omogućilo i reguliranje ustavnih ovlasti šefa države, posebno u odnosu na Parlament, koje su omogućile i niz zloporaba, posebno u stanju nužnosti, koje je u stvari bilo permanentno, jer Ustav nije precizirao rok trajanja stanja nužnosti, a što je na koncu i dovelo ne samo do minoriziranja uloge Parlamenta već i uspostave diktature kao neminovnosti takvog stanja. Vjerski, politički, nacionalni i socijalni konflikti na prostoru cijeloga *Commonwealtha*, s jedne strane, te karizmatičnost Cromwella i dominantna pozicija vojske, odnosno vojnih vrhova, s druge strane, bili su izuzetno pogodno tlo za takav ishod.

4.2. Demokratska kontrola stanja nužnosti

Za razliku od suvremenih ustavnih tekstova u kojima se ograničenjima i kontroli prilika u stanjima nužnosti pristupa temeljitije i preciznije, pa se tako neposredno čak i utvrđuje ne samo rok trajanja stanja nužnosti već i organ kontrole, na temelju učinkovitosti, određenih kompetencija i značenja uloge koju u sustavu ima (sudski ili politički organ), jer se kontrola vrši, u pravilu, posteriori. "*Instrument vladanja*" je u tom smislu utvrdio Parlament, koji je, u pravilu, trebao biti i generalni kontrolor rada egzekutive, za organ nadzora nad postupcima egzekutive u stanju nužnosti. Zbog takve njegove ustavne pozicije često je dolazilo do žestokih sukoba između Parlamenta sa šefom države i Savjetom, koji su u pravilu završavali u korist egzekutive i raspuštanjem Parlamenta. Po ustavnim regulama Parlament je, kada je bio sazvan, trebao davati suglasnosti na sve odluke i akte koje je donosio ili poduzimao *Lord Protektor*. Te se u tom smislu u čl. 4. Ustava, u svezi sa odlukama o ratu i miru, tražila suglasnost Parlamenta, a isto tako i u čl. 30. Ustava, gdje se tražila potvrda od strane Parlamenta svih zakona i naredaba koje je kao nužne u međuvremenu donosio *Lord Protektor*, u uvjetima ratne opasnosti ili kad je to bilo nužno za sigurnost zemlje. Iako se tada inzistiralo na poštivanju sustava *common law-a*, sudske nadležnosti nisu sezale do razine vrhova vlasti, odnosno do šefa države, pa čak niti do pripadnika *New Model Army*, za koje je uspostavljen sud posebne nadležnosti.

Kako kontrola u ustavnoj teoriji mora imati za cilj omogućiti što brži i bezbolniji povratak na normalni pravni poredak, te eventualno sankcionirati, i to na energičan način, svaku zloporabu koja se eventualno dogodila za trajanja stanja nužnosti, to u političkim uvjetima kada je donošen "*Instrument vladanja*" praktično nije bilo moguće provesti, jer je sve ovisilo o volji *Lorda Protektora*, kako sazivanje Parlamenta tako i Savjeta i vojne vrhuške. U nekoliko godina trajanja "*Instrumenta vladanja*", kad god bi Parlament pokušao ostvariti neko od svojih ustavnih ovlaštenja i svoju ustavnu ulogu, unutar čega

i kontrolu rada egzekutive, u pravilu je bio raspuštan i potom ponovno konstituiran, i to u pravilu od istomišljenika Cromwella i vojnih krugova, odnosno od pobornika njihove političke opcije. U takvim političkim okolnostima bilo je jednostavno neostvarivo da, recimo, Parlament odbije ratificirati odluke, postupke i mjere *Lorda Protektora* u stanju nužnosti, i proglasi iste *ab initio* (nepostojećim). Takva situacija, koja bi inicirala *restitutio in integrum*, teško da bi bila provediva i u suvremenim uvjetima a kamoli u uvjetima koji su bili u Cromwellovom *Comonwealthu*. Jedina je iznimka u tom razdoblju, i to pri samom koncu Republike, bila situacija kad je Parlament *donio The Humble Petition and Advice* 1657. godine, kojom su se *Lord Protektor* i vojska pokušali konačno staviti pod kontrolu Parlamenta i ograničiti u arbitrarnom i samovoljnom vršenju vlasti. Pritom je posebno bilo indikativno da je Parlament imao namjeru Cromwella proglasiti kraljem, svjestan puno veće opasnosti od vojne diktature i Cromwellove osobne diktature nego od monarha, za kojega su u kasnijim uvjetima ustavne monarhije postojala ustavna ograničenja i kontrola njegove vlasti, posebno što u takvim uvjetima podjele vlasti, a nakon povijesnih iskustava, monarh više ne bi iskakao svojim ekstraustavnim postupcima, što je i potvrđeno nakon Restauracije. Ovakav akt i ponašanje Parlamenta bilo je i rezultat spoznaje da se bez radikalnih zahvata i društvenih reformi ne bi mogao niti riješiti položaj i uloga vojske koja je u Republici bila temeljni politički faktor, čiji interesi su, u pravilu, i bili temeljni interesi republikanskog razdoblja. Zahtjev za njezinim raspuštanjem bila je jedna od prvih mjera nakon pada Republike, kao i zabrana Kruni da drži stajaću vojsku bez odobrenja Parlamenta, s posebno utvrđenim rokom mobilizacije i ponovnog raspuštanja.

5. Restauracija monarhije i afirmacija parlamentarizma

U dugom povijesnom razdoblju, kojega se počeci nalaze još u XIII. stoljeću, engleski je Parlament uporno nagrizaio monopol legislativne vlasti monarha. Kada je u XVII. stoljeću legislativna vlast bila napokon osvojena i odvojena od monarha, stvorio se istodobno i nužan uvjet za uspostavu jednoga novog, posebnog, sustava vlasti: parlamentarnog. Tako u Engleskoj izrasta sustav parlamentarne vlade čiji je središnji element uspostava kabineta, skupine ministara, kao posebne i značajne veze između legislative i egzekutive. Dovršen 1901. godine, taj sustav nazivamo klasičnim parlamentarizmom engleskog tipa.

Nakon donošenja *Habeas Corpus Acta* 1679. godine i *Bill of Rights* 1689. godine, donošenjem *Act of Settlement* 1701. godine, koji je u svojim odredbama rješavao bitne strane odnosa dviju grana vlasti, i koji je svojim odredbama predstavljao efikasno jamstvo za kontrolu egzekutivne grane vlasti od strane Parlamenta, u Engleskoj su važne funkcije vladanja bile podijeljene tako da su kralj i njegovi ministri kontrolirali vojsku i mornaricu, vodili vanjske poslove, ubirali porez, ali su pritom, u određenoj mjeri, bili ovisni o Parlamentu, dok je Parlament, koji je sam stekao pravo donositi zakone, autorizirao uspostavu poreza, odobravao za godinu dana održavanje vojske,²⁰ a preko *impeachmenta* imao ultimativnu kontrolu nad ministrima. Isto tako, najviši sudovi, koji posta-

²⁰ Parlament je zapravo počevši od 1689. godine davao svake godine široka ovlaštenja monarhu za reguliranje svih pitanja koja se tiču vojske, na temelju *Mutiny Acts*.

ju neovisni od Krune, bili su podvrgnuti legislativnoj kontroli Parlamenta, koji je svojim Gornjim domom bio ujedno i najviši sud u zemlji.

Na ovoj je matrici uspostavljen i prvi ustav koncem XVIII. stoljeća, Ustav SAD, koji je utvrdio rigidnu diobu vlasti, posebnu između legislativne i egzekutivne grane vlasti. Ipak, dioba vlasti kao novopronađeno "univerzalno načelo" nije nikada predstavljala jedino obilježje engleskog ustava iz XVIII. stoljeća. Naime, činjenice nam govore da su u to vrijeme vlasti već surađivale. Dakle, već onda Engleska nije bila "klasična zemlja diobe vlasti".

ZAKLJUČAK

"*Instrument vladanja*" po mnogo čemu predstavlja praktičan dokument, koji je predivio takvu ustrojstvenu i funkcionalnu strukturu najviših organa vlasti koja je predstavljala realizaciju tradicionalnih načela konstitucionalizacije engleske države. Slijedeći povijest i logiku razvoja engleskog ustavnog sustava, ovaj ustavni dokument je pokušao, prihvaćajući načelo diobe vlasti, uspostaviti sustav teža i protuteža u odnosima između egzekutive i legislative, dajući svakoj od njih priznato i utvrđeno područje nadležnosti. Spoznaja da je praktično nemoguće izvesti potpuno razdvajanje organa i funkcija javila se istovremeno sa spoznajom o potrebi što dosljednijeg ostvarivanja ovakvog razdvajanja. U praksi taj sustav nije nikada profunkcionirao zbog nespremnosti Parlamenta da poštuje njegove odredbe o zabrani predstavničkog tijela da donosi odluke ustavnog karaktera. Može se reći da ideja o organskom zakonu koji će ograničavati odluke predstavničkog tijela nije nikada niti bila šire prihvaćena u ustavnopravnoj tradiciji Engleske. Iako je ovaj ustavni dokument konstituirao izuzetno jaku, ali ne i potpuno samostalnu i neovisnu egzekutivu, ona se u praksi pretvorila u dominirajuću granu vlasti.

U svom vladanju O. Cromwell je napravio niz grešaka, nastojeći provesti jako puno društvenih reformi na unutarnjem planu i posredovati, tražeći toleranciju, u vjerskim sukobima između suprotstavljenih vjerskih fanatika, ali i republikanaca, rojalista i puritanaca, koji su na koncu doveli do uspostave osobne diktature. Glavni razlog se krio u činjenici da je u potpunosti zanemario temeljno ustavno načelo da je zakon iznad izvršne vlasti, minorizirajući funkciju i položaj Parlamenta, čime je u praksi dokazao da monokratska egzekutiva, ukoliko nije pod stalnim društvenim nadzorom i ograničena u svojim funkcijama, u pravilu tendira zlorabi vlasti i uspostavi autoritarne vladavine na temelju diskrecijskog prava. Ipak Cromwell će u političkoj i pravnoj povijesti ostati zabilježen kao ustavni reformator, koji je prvi put uništio apsolutističku monarhiju Charlesa I. i patriota koji je vratio Engleskoj političku stabilnost nakon građanskog rata i omogućio evoluciju ustavne vladavine, ponudivši pritom prvi integralni ustavni tekst na samim počecima buržoaske revolucije, trasirajući time smjer u narednom razdoblju u nizu europskih država, a posebno u SAD.

"*Revolucija bez krvi*" iz 1688/89. godine je mirnim putem učinila ono što je prethodni građanski rat izborio na bojnopolju: uspostavila ustavnu monarhiju i supremaciju Parlamenta i time ostvarila posljednji temeljit zaokret u ustavnom mehanizmu vlasti u Engleskoj.²¹

²¹ O periodu revolucije i Protektorata vidi interesantan rad D.L. Smith, Oliver Cromwell: *Politics and Religion in the English Revolution 1640-1658*, Cambridge Univ. Press, 1992.

Neslavni završetak Cromwellove ere, kao i pokušaj uspostave republikanskog poretka, zapravo je okončan "*Slavnom revolucijom*" 1688. godine, koja predstavlja postignuće svih burnih događaja prethodnih 50 godina. Ona je pokazala da je slobodna država iznad svih ideoloških razlika. 1688. godine Parlament je pokazao da raspolaže s Krunom, da je nasljedno načelo samo moguća pretpostavka, da Parlament krunu daje pod određenim uvjetima. U "*Slavnoj revoluciji*" ti su uvjeti pismeno utanačeni u *Deklaraciji o pravima*, koju je naknadno Parlament proglasio kao *Bill of Rights*. Iako je za Parlament taj zakon bio samo pismena potvrda običajnih prava, može se reći da suvremena državno-pravna povijest Engleske započinje tim aktom. On načelo zakonitosti diže iznad vlasti, pa i kraljeve, parlamentarni izbori su slobodni i za parlamentarnu raspravu nema nikakvih ograničenja, Parlament odlučuje o podizanju vojske;²² a porota, slobodno i zakonito izabrana, osnovni je jamac pravne slobode. Ovaj dokument, kao i drugi spomenuti dokumenti, koji su doneseni u ovom razdoblju nakon faze Republike, pokazuju "izranjanje jednog ustavno-pravnog kostura iz razumski nekontrolirane zbilje" u tek "naknadnu razumsku spoznaju zakona dugotrajne i neizvjesne zbilje, čime nastaje shvaćanje da je ustav - politička zbilja".²³ Bio je to put ka uspostavi ustavne države, odnosno ustavne monarhije, koju će karakterizirati uvođenje i određenog formalizma u vršenju vlasti i ograničavanje njenog apsolutnog karaktera.

"THE INSTRUMENT OF GOVERNMENT", CHALLENGES OF LEGAL LIMITATIONS TO AUTHORITIES AND OF THE POLITICAL CONTROL OVER THEM

Summary

"Instrument of Government", better known as Cromwell's Constitution, represents the first (and the only) written and enacted constitution in history of England. A document of constitutional character, representing the beginning of "the turn from feudal to the civic world map", introduces the republican form of government and affirms the principle of division of the power. Applied only few years and due to a set of its inconsistencies, but also owing to unwillingness of the crucial state to respect it ultimately, it led to Lord Protector's dictatorship and a military oligarchy.

The author in his essay tries to identify not only some positive solutions contained in that constitutional document, but to single out solutions which by being too general and too inaccurate have made it possible that an exceptionally good idea in its final implementation did result in the predominance of the executive and Lord Protector's dictatorship as well as in a military oligarchy. Such an experience helped the many constitutionalist in the later period to become aware how the constitutional government might be fragile, particularly when not all the state functionaries do abide to the constitutional norms. The same experience represents a similar warning for present-day rulers and leaders as well.

Key words: Instrument of Government, organization of authority, Lord Protector, state of necessity, Restoration.

²² "Zabranjeno je podići i držati stajaću vojsku bez odobrenja Parlamenta, tj. bez odobrenja Parlamenta kralj ne može držati čak ni dragovoljce". *Bill of Rights*, al. 8., u: Š. Kurtović, op. cit. str. 49.

²³ Ibid. str.27-28.