

## Eseji

Izvorni znanstveni rad  
UDK 340.12:1(091)Hegel:1(091)HobbesPisani ustav za Ujedinjeno kraljevstvo Velike  
Britanije i Sjeverne Irske — kraj jedne epohe

ARSEN BAČIĆ\*

## Sažetak

U tekstu se govori o vremenski otvorenoj diskusiji treba li Velikoj Britaniji "pisani" ili "nepisani" ustav. Osnovna pitanja koja su obradena u tekstu jesu ona o akterima ustavne debate, nekim prijedlozima ustavne reforme, o sadržaju diskusije o "engleskom" ustavu, te jednom broju posljedica koje bi proizašle iz prihvatanja "pisanog" ustava za jednu od najstarijih demokracija na svijetu. Zaključak je autora da ukupni ambijent ali i motivacijska snaga nacionalnog karaktera u Velikoj Britaniji još uvijek nisu spremni na revoluciju pisanog ustava.

## Uvodna napomena

Zahvaljujući najnovijem plimnom valu ustava, koji je na prijelazu iz osamdesetih u devedesete godine XX. stoljeća na dramatičan način zapljusnuo dojučer "komunističke" dijelove evropskog kontinenta, zamalo da ne zamjetismo jednu izvanredno zanimljivu političko-ustavnopravnu kontroverzu na sasvim drugom, od nas zapadnije položenom, atlantskom kutku Europe. Naime, riječ je o nanovo potaknutim i oživjelim raspravama o "engleskom ustavu", toj klasičnoj temi konstitucionalne teorije i prakse. Gotovo stotinu godina stare rasprave o tome gdje se krije tajna "engleskog ustava"<sup>1</sup>, ili pak, da li razlog

<sup>1</sup> Usp. J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, 2 Vols., Oxford 1901. Karakterističan je za ovaj dio literature tekst na ovitku četvrtog izdanja knjige *The British Constitution* Sir Ivor Jenningsa: "The British Constitution is accepted, in England at least, as the symbol for soundness and reliability: and yet its unwritten mysteries and its practical resilience are the despair of theorists. It is unexpected as a person, and seems to be defined only by the fact that it lives and works" (Cambridge 1962.)

\* *Arsen Bačić*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

trajanja engleske ustavne demokracije leži zapravo u postojanju *tajnog* ustava<sup>2</sup>, bez obzira na to kakva je njegova forma (*pisan-nepisan*), te naraslo nezadovoljstvo "britanskim" ustavom u posljednjih desetak godina kojega zbog zahtjeva "modernog doba" treba "reformirati"<sup>3</sup>, rezultirale su u naše vrijeme, napokon ili po svemu radikalnim prijedlozima za konačnim usvajanjem *pisanog* "engleskog" ustava.<sup>4</sup>

Tko su akteri i što čini sadržaj najnovije diskusije o engleskom ustavu? Što su osnovne teme predloženih reformi? Ako postoji prijedlog pisanog ustava, koje bi bile posljedice njegovog eventualnog usvajanja?

Sumirajući jednu dugu fazu razvoja ustavnopravne misli i prakse u Velikoj Britaniji *Sir William Wade* kazao je slijedeće - "Era Blackstonea, Diceya i Bagehota bilo je razdoblje samo-zadovoljstva. Njihovi nasljednici danas u potpunosti prihvaćaju stajalište striktno neutralnosti. Naredna era, ja se nadam, biće razdoblje kritičara. Njihova zadaća bit će stvaranje najpogodnijeg okvira za ustavnu reformu. Opasnost koja stoji pred njima je očita: taj put vodi pravo u politiku. No, ukoliko je cijena očuvanja čistote ustavnog prava u ignoriranju političkih razloga protiv i za onoga što, naposljetku, čini naše temeljne zakone, onda kažem da je cijena za to previsoka ..."<sup>5</sup> Ove i slične dileme na koje nas upućuju recentni prilozii ustavnopravne i politološke diskusije jednog partikularnog ali i komparativnog ustavnog prava i usporednih političkih sistema, više su nego pogodna prilika da načas osvjetlimo složeni ustavnopravni mozaik jednog od "velikih ustavnih sistema" modernoga svijeta. No, ne samo zato da bi, iz puke profesionalne znatiželje, registrirali jedno stanje fakata u tome kompleksnom okviru "organske ustavnosti", koja danas na različite načine stremi svojoj reformaciji, već i zbog toga da uvidom u aktualni "ustavni dossier" ili kontroverznu jednog od neosporno "velikih ustavnih sistema", te odgovarajućim njihovim čitanjem - ocijenimo, podržimo ili pokudimo, ali i potaknemo "domaće" ustavne rasprave. Prvenstveni i osnovni cilj potonjih bio bi ne samo *mutatis mutandis* adaptacija našeg ustava blagodatima stabilne vladavine u miru i nadolazećim iskušenjima vremena, nego i širenje i jačanje političke kulture ustavne demokracije koju Hrvatska treba i mora imati. Nema sumnje da će i Hrvatska nakon iscrpljujućeg rata, prije ili kasnije zakoračiti u fazu svoje "racionalizacije parlamentarizma". Uostalom na to nas upućuju i mnogi primjeri iz povijesti moderne ustavnosti. Znanost ustavnog prava svojim akumuliranim i kritičkim spoznajama u svakoj od svojih disciplina, a posebno u disciplini komparativnog ustavnog prava može biti od pomoći svakoj državi, pogotovu

<sup>2</sup> Usp. B. Sedgemoore, *The secret Constitution, an Analysis of the Political Establishment*, London 1980.

<sup>3</sup> Usp. I. Harden, *The Constitution and Its Discontents*, u: *British Journal of Political Science*, Vol. 21, Part 4, October 1991, p. 489-510.

<sup>4</sup> Usp. T. Benn, *The Commonwealth of Britain Bill*, objavljen u *The Guardian*, Monday, May 20, 1991., p. 9.

<sup>5</sup> H. W. R. Wade, *Constitutional Fundamentals*, rev. ed., London 1989., cit. pr. I. Harden, "Review Article: The Constitution and Its Discontents", u: *B. J. Pol. S.* 21/1991., p. 489.

novonastaloj i otvorenoj prema ideologiji i teoriji ustavne demokracije.<sup>6</sup> Napokon, pokazalo se i to baš u vezi s engleskim ustavom, da je upravo znanost ustavnog prava a ne npr. politika bila ta koja je raščistila nesporazume glede njegovog postojanja.<sup>7</sup>

## 1. Tradicionalna slika engleskog ustava

Najčešći prikaz engleskog ustava u nizu izvora ustavnopravne provenijencije i jučer i danas sastojao se u isticanju njegove posebnosti. Takvim ga je ocrtavao npr. još *T. Paine*, ali i kasnije, na sličan način npr. *M. Jovičić*.<sup>8</sup> "To, što se riječ ustav - kaže *T. Paine* - u neengleskom Parlamentu neprestano ponavlja dokaz je da on ne postoji; sve je to vladavina bez ustava, koja sebi prisvaja prava koja želi. Da ustav postoji, na nj bi se sasvim sigurno moglo pozivati. Postojanje ustava prekinulo bi sve rasprave o bilo kojem konstitucionalnom pitanju. Jedan član kaže da je ustav ovo, drugi, da je ono - danas je ustav jedno, sutra nešto drugo - postojanje takvih rasprava zapravo pokazuje da on ne postoji. Prije je to bila opća nadmoć Parlamenta - svemoć Parlamenta; otkako je, međutim, sloboda u Francuskoj napredovala, sve te fraze imaju despotski prizvuk. Engleski je parlament od Narodne skupštine naučio govoriti o ustavu, ne poznavajući njegovu bit".<sup>9</sup> Ili, piše *M. Jovičić*: - "U Engleskoj ne postoji nikakav dokument koji bi nosio naziv ustava ... Objašnjenje leži prije svega u specifičnom historijskom razvoju Engleske ... Osnovno ustavno pravilo glasi da je Parlament suveren ... Engleski Parlament snabdjeven ovakvim ovlaštenjima nije nikada smatrao potrebnim da u jednom trenutku fiksira ostvareni ustavni razvoj i donese dokument koji bi se zvao ustav ... U stalnom procesu uobličavanja ustava, koji ni danas nije završen, pojavljuje se kao osnovna odlika engleskog ustava njegova fleksibilnost..."<sup>10</sup> "Ako se ustav sastoji od institucija, a ne od papira koji te institucije opisuje, britanski ustav nije nikada donijet, već je nastajao - i tu nema nikakvog papira".<sup>10</sup> No, najnoviji trend, kojega predvode "kritičari", po svemu je drugačiji.

## 2. Engleski ustav kao "tajni ustav"

"O današnjoj parlamentarnoj demokraciji u Velikoj Britaniji mogu se sa sigurnošću kazati dvije stvari. Prvo, stvarna vlast ne leži u parlamentu. Drugo, vršenje vlasti je sve manje demokratsko". Ovu ocjenu nije izrazio nikakav "crveni" sociolog, već jedan od iskusnih poznavaca zupčanika sistema, ranije visoki

<sup>6</sup> Usp. L. W. Philips, *Comparative Constitutions*, Macmillan 1972; G. K. Roberts, *What is Comparative Politics*, Macmillan 1972.

<sup>7</sup> Usp. M. Jovičić, *O Ustavu - teorijsko komparativna studija*, Beograd 1977., str. 280.

<sup>8</sup> Usp. Thomas Paine, *Prava čovjeka i drugi spisi*, Zagreb 1987., str. 110.

<sup>9</sup> Usp. M. Jovičić, op.cit., str. 279.

<sup>10</sup> Usp. I. Jennings, *The Law and the Constitutions*, London 1958., p. 8.

funkcionar, zatim zastupnik i svojedobno član (Callaghanove) laburističke vlade B. Sedgemore u svome djelu o "tajnome ustavu" koji je na djelu u ovoj zemlji.<sup>11</sup>

Dugi je niz godina u Engleskoj dominirajuća bila ideja, a istu je podupiralo iskustvo da ministri, pod autoritetom premijera upravljaju onim što će administracija izvršavati. Sedgemore ističe da je postepenom redukcijom ovlasti ministara pogotovu u slučaju kada ministri pokazuju volju za promjenom, prime minister započeo sticati quasi-predsjedničke ovlasti, i s tako se veoma brzo našao u suglasju s vrhovima administracije. No, uslijed konvergencija između ova dva nivoa vlasti, ni alijansa između prvog ministra i visokih službenika ne može funkcionirati u harmoniji. Najviši sloj administracije, kojega čini broj oko 800 osoba, svojim socijalnim porijeklom (srednja i visoka buržoazija), školskom naobrazbom (ekskluzivne privatne škole, Oxford, Cambridge), visinom prihoda, kontaktima, predstavlja izuzetno konzervativni sloj koji je neprijateljski raspoložen prema svakom ministru koji je stvarno reformatorski raspoložen.<sup>12</sup>

Na koji način sistem funkcionira u praksi? Prije svega ministar nema zadnju riječ prilikom designacije državnih sekretara.<sup>13</sup> Ministar ne može izabrati svog "privatnog parlamentarnog sekretara", zastupnika koji ima rang člana vlade i koji je benevolentno vezan uz osobu ministra, kako bi ovome, sukladno teoriji osigurao njegove odnose sa Parlamentom. Njihove nominacije ostaju ekskluzivan domen premijera, koji na mjesto takvih parlamentarnih tajnika postavlja sebi sklone ljude, što je više nego razumljivo u slučajevima ambicioznih ministara. Ministar ne može izabrati najvišeg funkcionara svojega ministarstva - *permanent secretary-a*, jedne vrste generalnog sekretara, jer njega također bira Downing Street. Naposljetku, za razliku od, npr. njegovog francuskog kolege, ministar nema na raspolaganju kabinet sastavljen od suradnika koji su mu politički odani i iskusnog personala s kojima će raditi i donositi važne odluke. Tako je ministar u situaciji da tolerira dva "politička savjetnika", koji, kao i *permanent secretary* i administracija služe izravnom uticaju na osobu samoga ministra. Ukoliko ministar nije jaka *personality* te ukoliko ne raspolaže prethodnom i jakom tehničkom kompetencijom, ministar veoma brzo postaje zarobljenik svoje vlastite administracije. Iskustvo je svjedokom da su stvari u ovome kontekstu išle dotle, da su se visoki britanski funkcioneri udruživali sa svojim američkim kolegama ... protiv svog vlastitog ministra.

Tko može izmijeniti ovakova pravila igre? Prije svega premijer, i to zato jer praktički on i nitko drugi drži pod kontrolom sve aktere političke igre; ministri,

<sup>11</sup> Usp. Brian Sedgemore, *The Secret Constitution - an Analysis of the Political Establishment*, Hodder and Stoughton, London 1980.

<sup>12</sup> Nadasve duhovitu i uspjelu ironijsku karakterizaciju odnosa između premijera, njegovih ministara i visokih službenika "Civil Servicea" imali smo prilike prije nekog vremena gledati i u BBC-evom serijalu "Yes, Prime Minister".

<sup>13</sup> Ovaj termin može izazvati stanovitu konfuziju unutar konteksta budući u britanskoj državnoj hijerarhiji *secretary of State* označava titularnog ministra jednog od prestižnijih portfelja (unutrašnjih poslova, vanjskih poslova, itd.); ministar se hijerarhijski nalazi niže; a državni ministar (*minister of State*) još niže, na nivou npr. francuskih državnih sekretara.

jer oni mogu tražiti i demisioniranje određenih lica; zatim, visoki službenici administracije te "patroni štampe". Potonje, B. Sedgemore drži posebno odgovornim. Godišnjim "počasnim listama" (stvaranje plemića za života, različita odlikovanja ..., i tome slično, čemu su Britanci "po tradiciji" skloni) premijer učvršćuje podršku koju mu pruža štampa. Otud neuobičajeni fenomen da postoji puno više novinara koji osobno podržavaju prve ministre, nego onih koji prije svega vatreno brane orijentaciju političkih stranaka koje oni predstavljaju.

Ovakove naklonosti, kao i privilegirani pristup određenim izvorima informiranja objašnjavaju također i način kojim se manipulira većinom parlamentarnih dopisnika. Pristup onome što se zove *Downing Street guidance*, tj. indiskrecijama ili informacijama koje proizlaze iz press-biroa premijera, imaju prije svega novinari blagonakloni "vlasti". Ministarsko iskustvo B. Sedgemorea o nekim sličnim postupcima kaže i ovo: "Kada bi novinari telefonirali zastupnicima tražeći komentare glede određenih 'fakata' informacije koje su im se davale o tim 'činjenicama', imale su oblik 'orijentacija Downing Street-a'. Službeno, korespondenti iz parlamenta nisu bili dužni priznati postojanje takovih 'orijentacija' a još manje ih spomenuti ...; u pojedinim važnim pitanjima imao sam običaj pitati novinare - 'kakva je orijentacija'."

Sama suština moći prvog ministra leži u tajnosti koja okružuje veliki broj odluka, i s kojima biva zadovoljen veliki broj visokih funkcionara. Usprkos fikciji o kolektivnoj odgovornosti kabineta najznačajniji se politički izbori donose unutar interministarskih komiteta (*cabinet sub-committees*) čije postojanje nije službeno priznato i koji se prepoznaju po čitavome nizu bizarnih oznaka: E.Y., E.N., R.D.,... ukoliko je riječ o stalnim komitetima (kojih ima preko dvadeset) ili G.E.N. ukoliko je riječ o *ad hoc* komitetima (kojih ima tridesetak na godinu). Predsjednik jednog takvog komiteta (kojega kompozicija ostaje tajnom i za većinu članova kabineta) nije nužno i ministar koji bi po logici stvari imao doći na čelo jednog takvog radnog tijela. Ovi komiteti koji su odgovorni za politiku, "dublet" su komitetima visokih funkcionara koji pripremaju sastanke i koji više znaju o njihovoj genezi i sadržaju rada nego većina članova kabineta.

Za one koji su "samo" predstavnici u parlamentu i kojima je zadaća kontrola egzekutive, preostaju jedino one informacije koje škrto distribuiraju ministri. Prije svega, postoji jedna poduži popis pitanja na koja zastupnici ma kako postavili pitanja, bilo pismeno bilo usmeno, jednostavno ne dobijaju odgovore. Npr. pitanja koja se tiču cijene vojnih aviona (resor obrane), ili prihodi radnika u poljodjelstvu (resor poljoprivrede). Mada procedura *Question-timea*, izravne interpelacije prvom ministru (svakog utorka i četvrtka od 15 do 15,30) i ministrima (svakog dana) podižu temperaturu, intenzitet i dramatiku parlamentarnih zasjedanja, B. Sedgemore drži da uza sve što ove "metode služe dobivanju informacija od vlade, one nisu drugo do farsa".

Enormna snaga inercije i zbiljske kočnice svekolike birokracije u službi su pristaša *status quo* koji su prirodno konzervativci. Nakon II. svjetskog rata svi su laburistički premijeri (Atlee, Wilson, Callaghan) imali ogromne poteškoće upravo sa birokracijom.

B. Sedgemore ni po čemu nije bio revolucionar. Ono što je predlagao prije desetak godina bilo je pokušaj da se politika smjesti na rukovodeće mjesto u vladu, a da se administracija veže za njenu ulogu izvršavanja politike. B. Sedgemoreov zahtjev bio je više nego umjeren, ali i kao takav predstavljao je

traženje koje se u Velikoj Britaniji konfrontiralo s upravo strahovito jakom koalicijom konzervativaca (koji u osobama visokih funkcionera zauzimaju tobože neutralnu poziciju), visoke administracije i većine tiska. No, nedvojbeno i sa jednim dijelom laburističke partije, koja bi, došavši na vlast, također bez ikakvih zapreka, primjenjivala njen program...<sup>14</sup>

### 3. Moderni britanski ustav i njegove mane

Sumirajući nedavno svoj pregled slabih strana egzistentnog britanskog ustava Ian Harden je pokazao slijedeće: (1) tradicionalni metod identificiranja britanskog ustava vodi do samo-kontradiktornih rezultata; (2) nema činjenice koja bi dokazala kako ovdje nema ustava; i (3) jedino sredstvo pristupa postojećem britanskom ustavu jeste ono putem interpretativnog argumenta, putem biti koja je inherentno kontroverzna.<sup>15</sup>

Britanski se ustav razlikuje od ustava u drugim zemljama po tome što njegov "mehanizam za očuvanje" predstavlja posebnost u teoriji a ne funkcionira u praksi. Ono što zahtijeva objašnjenje, kaže ovaj autor, nije pitanje zašto Britanija nema ustav, niti pitanje zašto je riječ o jednom posebnom ustavu, već zašto manjkave teorije o ustavu puštaju korijenje diljem britanskog javnog života i koje su posljedice te činjenice. A mnogo je prilika da se afirmiraju pravi ustavni argumenti. Tako se npr. zna da su povrede Europske konvencije o ljudskim pravima sasvim neustavne. Podržavajući na vlasti vlade koje održavaju kontinuitet britanskog prihvaćanja Konvencije, engleski je parlament kreirao legitimno ustavno očekivanje da će građani uživati prava sadržana u Konvenciji. U isto vrijeme Konvencija bi se imala smatrati kao uvjerljivi dokaz o detaljnom sadržaju fundamentalnog principa po kojemu britanski ustav omogućava i respektira ljudska prava.

Ako se fundamentalna razlika između britanskog ustava i ostalih ustava ne tiče postojanja principa već metoda po kojima bi ti principi bili zaštićeni, onda se i znanosti, posebno usporednim istraživanjima otvaraju šira vrata. Plodotvornoj suradnji između ustavnih pravnika i politologa pruža se obilje istraživačkog materijala. Ukoliko bi život ukazao na specifične primjere neustavnosti u Britaniji, suradnja bi istraživača i sama istraživanja ojačala argumente za ustavnu reformu. U isto vrijeme treba zadovoljiti potrebu za još neposrednijom analizom pitanja o tome - što se zapravo misli pod "ustavnom reformom". Diskusija o reformi najčešće se izražava pojmovima o "novom" ustavu.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Usp. B. Cassen, "La Constitution secrete", u: *Le Monde Dimanche*, 14. Decembre 1980., p. XVII.

<sup>15</sup> Usp. I. Harden, "Review Article: The Constitution and Its Discontents", u: *British Journal of Political Science*, Vol. 21, Part 4, October 1991., p. 507.

<sup>16</sup> Usp. I. Harden, op.cit., p. 509-511.

#### 4. "The Commonwealth of Britain Bill"

Sredinom 1991. godine objavljen je u *The Guardianu* nacrt pisanog ustava za Britaniju, kojega je idejni tvorac *Tonny Benn*, jedna od najzanimljivijih figura engleskog političkog i javnog života u posljednjih tridesetak godina.<sup>17</sup>

Nacrt smjera uspostavi demokratske, federalne i sekularne države republikanskog oblika vladavine, koja bi kao zajednica Engleske, Škotske i Walesa bila posvećena dobrobiti svih svojih građana, te uspostavi fundamentalnih ljudskih prava unutar zajednice. Izborno pravo spušta se na 16 godina, a bile bi učinjene i druge izmjene u izbornom pravu - jedna od njih ticala bi se jednakosti reprezentacije žena. Propisuje se ustavna zakletva; ustanovljava se parlament zajednice kojega sačinjavaju dva doma: House of Commons i House of People. Određuje se trajanje mandata Parlamenta, legislativa te ostala procedura; ustanovljava se ured Predsjednika te Državno vijeće te se određuju nadležnosti spomenutih organa. Omogućuje se formiranje vlade, promjena zakona koji se tiču ​​oficijelnog informiranja, oružanih snaga i tajnih službi. Omogućuje se donošenje novih odredbi koje bi omogućavale participaciju Britanije u OUN i EZ. Zadržavanje stranih trupa u Britaniji ubuduće ovisi o potvrdi koju će davati House of Commons. Donose se nove odredbe koje se tiču ​​sudskog sistema; uspostavlja se nacionalni pravni servis; stvaraju se nacionalni parlamenti u Engleskoj, Škotskoj i Walesu; mijenja se pravo glede lokalne vlasti; pojavljuje se okružni auditor, vodi se računa o odgovornosti policijske službe. Okončava se ustavni status Krune; ukida se House of Lords i Privy Council; okončava se zakonsko priznavanje osobnih naslova; mijenja se status Engleske Crkve; ukida se djelo blasfemije; omogućuje se pravna jednakost svih religija i vjera. Okončava se britanska jurisdikcija u Sjevernoj Irskoj. Omogućuje se promjena ustava. Na kraju slijede prijelazne i završne odredbe.

##### 4.1. Neke karakteristične odrednice predloženog Commonwealth of Britain Bill-a

Dio I: *Britanska zajednica. Uspostava zajednice:* Britanija će biti demokratska, sekularna, federalna zajednica sastavljena od Engleske, Škotske i Velsa i povezana s onim otocima koji su historijski vezani za Ujedinjeno Kraljevstvo.

*Prava naroda:* (1) Zajednica će biti posvećena ostvarenju blagostanja svim svojim građanima, kojima pripada svekolika suverena vlast, a koju vrše ili neposredno ili putem svojih izabranih predstavnika (...)

Dio II: *Parlament Zajednice:*

*Uspostava Parlamenta Zajednice:* (1) Parlament Zajednice: (a) sastojati će se od dva doma, House of Commonsa (dalje HC) i House of People (HP); (b) bit će izabran na vrijeme od 4 godine; (c) neće biti raspušten prije isteka roka na koji je izabran, osim u slučaju koji slijedi dolje pod V (dio koji govori o Egzekutivi Zajednice) /.../

<sup>17</sup> Usp. "The Commonwealth of Britain Bill", u: *The Guardian*, May 20, 1991, p. 9. Puni tekst Bennovog nacrta ustava trebao je publicirati *Her Majesty's Stationery Office* nakon prezentacije u House of Commons.

*Legislativa: Zakone mogu predlagati oba doma parlamenta /.../*

*Supremacija Parlamenta:* Tamo gdje se legislativa donesena u Parlamentu Zajednice sukobi sa bilo kojim uputstvom, ili regulacijom koju je donijelo ili potvrdilo Vijeće Ministara, ili Komisija Europske Zajednice, prevagu će odnijeti britanska legislativa, što će prihvatiti i britanski sudovi.

Dio III: *Predsjedništvo.*

*Predsjednik:* Predsjednika će među svojim članovima i to dvotrećinskom većinom izabrati oba doma Parlamenta na zajedničkoj sjednici; mandat iznosi tri godine, moguć je ponovni izbor za još tri godine. *Nadležnost Predsjednika:* (a) Sve ovlasti koje se sada vrše pod prerogativom Krune vršit će ubuduće Predsjednik, koji će djelovati samostalno a po savjetu Premijera, ili rezoluciji HC-a (u slučaju konflikta između rezolucije ovog doma i savjeta Premijera prednost će imati rezolucija Doma); (b) vršenje predsjednikovih ovlasti da bi imalo efekt tražit će pristanak HC-a; i (c) ovlaštenja Predsjednika uključuju: pristanak na usvajanje zakona; pravo raspuštanja parlamenta; imenovanje osobe koja će pokušati oformiti administraciju; objavljuje rat; naređuje britanskoj armiji u oružanom sukobu; zaključuje mir.

Dio IV: *Državno vijeće.*

*Formiranje Državnog vijeća:* (1) Državno vijeće brojit će 24 osoba, 12 muškaraca i 12 žena. (2) Polovicu članova Državnog vijeća izabrati će HC a polovicu HP. (3) Članstvo u Državnom vijeću trajati će dvije godine. *Nadležnost:* U slučaju da nema vlade na okupu njene će ovlasti preuzeti Državno vijeće, a sve će njegove odluke biti podložne potvrdi HC-a.

Dio V: *Egzekutiva.*

*Vlada:* (1) HC će običnom većinom izabrati jednog od svojih članova koji će kao Prvi ministar oformiti vladu; ista će osoba predstaviti Vladu HC koji Dom svojom odlukom ima potvrditi prije preuzimanja dužnosti kako osobu prvog ministra tako i vladu u cjelini. (2) Sva će egzekutivna vlast biti dodijeljena vladi i to dotle dok uživa većinu u HC-a, ili do dana kada se po prvi puta okuplja novi Parlament. (3) U slučaju da vlada bude poražena u HC nakon pitanja povjerenja, prvi će ministar ponuditi svoju ostavku Predsjedniku koji će po širokoj konzultaciji odrediti koja je to osoba koja može najbolje biti u stanju da sastavi novu administraciju, te će pozvati takvu osobu da predstavi svoju vladu HC na potvrdu. (4) Parlament će biti raspušten prije isteka svoga mandata jedino (a) ukoliko propadne pokušaj da osoba koja je formirala vladu osigura pristanak HC-a za tu vladu; (b) Predsjednik preporučujući raspuštanje; i (c) kada sam HC odluči da se raspusti; u takvom slučaju održavaju se opći izbori kako bi se izabrao novi Parlament, koji će zasjedati do isteka neiskorištenog mandata ranijeg Parlamenta /.../

Dio VI: *Vanjski odnosi. /.../*

Dio VII: *Visoki sud. /.../*

*Uspostava Visokog suda.* Uspostaviti će se Visoki sud (VS) koji je nezavisan od Vlade Zajednice i Parlamenta ... Odgovornost V. S. uključuje čuvanje Ustava Zajednice; njegove odluke će biti obvezujuće za Vladu. *Postavljanje sudaca.* Nominacije za VS dati će Predsjednik; iste će potvrđivati Selektivni komitet HC



odgovoran za pravna pitanja. (2) Suci Visokog suda, Žalbenog suda i Okružnog suda prestaju sa svojim radom u 60 godini života. (3) Članovi Visokog suda i ostali suci smjenjuju se jedino odlukom oba doma Parlamenta [...]

Dio VIII: *Nacionalni Parlamenti.* [...]

Dio IX: *Lokalna vlast.* [...]

Dio X: *Kruna. Okončanje ustavnog statusa Krune.* Ovim se okončava pravni status Krune, ovoga Monarha, njegovih ili njenih nasljednika i nastavljača, prestaje uživanje, vršenje bilo koje političke ili personalne vlasti Monarha, preko njegove osobe ili putem prerogative, ili putem ministara.[...]

Dio XI: *Sloboda vjeroispovijesti.*[...]

Dio XII: *Sjeverna Irska. Terminacija jurisdikcije.* Dvije godine nakon donošenja ovoga Akta, ili ranije ukoliko tako odluči Parlament Zajednice, prestaje jurisdikcija Britanije u Sjevernoj Irskoj, te se od toga datuma legislativa donesena u Parlamentu neće primjenjivati na Sj. Irsku. *Aranžmani za povlačenje.* [...]

Dio XIII: *Implementacija.* Odredbe ovoga Akta koje čine Ustav Britanskog Commonwealtha potvrđuju se referendumom. *Promjena Ustava.* Nakon potvrde na referendumu Ustav se može mijenjati jedino suglasnošću oba doma Parlamenta Zajednice i potvrdom naroda na referendumu.

Dodatak I: *Povelja prava.*[...]

Dodatak II: *Ustavna zakletva.*[...]

Dodatak III: *Godišnji izvještaj o službama sigurnosti.* [...]<sup>18</sup>

## 5. Drugi umjereniji prijedlozi za ustavnu reformu

Prijedlog ustavne reforme putem pisanog ustava za Britaniju koju je predložio T. Benn bila je za komentatore *The Economist* samo jedna "prosta reforma".(!?)<sup>19</sup> Kako je s njihove strane bio dočekan *Commonwealth of Britain Bill* (dalje CBB)?

Najveći broj zamjerki ticao se položaja i prava prvog ministra. Redukcija moći prvog ministra prva je slaba strana CBB prijedloga. U kombinaciji sa izbornom reformom CBB bi uvelike potkopao efikasnost akcije prvog ministra. Na koji način?

(a) T. Bennov prijedlog poznaje instituciju kabineta po zakonu, tamo se inzistira na tome da sve članove kabineta izravno izabire i otpušta Parlament. Budući prvi ministar nastoji imati pod nadzorom većinu zastupnika u parlamentu, novi sistem ne bi u potpunosti uklonio moć patronaže. Svaki prvi ministar koji se nastoji osloboditi previše talentiranog rivala, ili ugrožava kolegu koji zagovara popularnu politiku, morao bi, pod sistemom CBB-a, dobro promisliti o svojim

<sup>18</sup> Usp. "The Commonwealth of Britain Bill", u: *The Guardian*, May 20, 1991., p. 9.

<sup>19</sup> Usp. "The British Constitution - A modest proposal", *The Economist*, July 6th, 1991., p. 19-22.

koracima. Budući su imenovani od parlamenta članovi kabineta nedvojbeno bi imali ekstra-status, veza između parlamenta i kabineta bila bi još izravnija.

(b) Drugi način reduciranja moći prvog ministra tiče se njegovog odnosa prema Kraljevskim prerogativima, rezidualnoj vlasti Krune, koja je samo formalno pripadala monarhu, a stvarno su te ovlasti uvijek koristili premijeri. Uklanjanje monarhije podrazumijeva i to da pod kontrolu parlamenta i njegovih komiteta dolazi i ono što ranije nije bilo pod njegovom kontrolom.

Mogućnosti reforme u domeni parlamentarnog prava, reformama vlastitog rada - uvođenjem npr. fiksnih datuma između izbora (čime se uklanja još jedna ovlast prvog ministra), uvođenjem javnih provjera na početku legislativnog procesa, prekid s praksom beskonačnih sati sjedjeljki u parlamentu ..., nedvojbeno će potaknuti parlament i na daljnja potiskivanja prvog ministra s pozicija moći u permanentnoj ustavnoj igri između legislative i egzekutive.

Da bi zadržali tradiciju aktera kojima se kompetencija u inače otvorenom ustavnom dijalogu itekako priznaje, ali i provocirali daljnju javnu ustavnu debatu, nasljednici su *Bagehota*<sup>20</sup> i sami ponudili svoju viziju ustavne reforme. Ta se vizija temelji na sljedećem načelu i principima.

*Prvo* je načelo kvalitete. Kvaliteta koja se traži od svakog, tko bi želio mijenjati sistem demokratske vlasti, kažu autori, treba biti umjerenost. Umjerenost se pritom ima razumjeti na sljedeći način: same po sebi ustavne reforme ne čine nikoga mladim, ljepšim, sretnijim ili bogatijim. Ne možete zakonima kreirati dobre građane, senzibilnije političare ili marljivije radnike. No, može se poboljšavati sistem koji pokazuje greške u razvoju. Na taj način mogu se eventualno napraviti i bolji zakoni. S vremenom bi se moglo doći i do sretnijih ljudi i poduzetnijih radnika ("nažalost, ne i vratiti mladost i ljepotu"). *Drugo*, gdje je god to moguće, valja brinuti o principu da se gradi na postojećim temeljima. Reforme koje se podudaraju s vrhom starog sistema, priznajući atraktivnost starih lojalnosti i ukalupljenih navika, djelatnije su od nametnutih modela ma kako oni zavodljivi bili. *Treće*, princip dobre reforme može biti u konfliktu s *prvim* principom. Iz toga se razloga predlagatelj reforme treba koncentrirati na one dijelove ustava koji najmanje valjaju. Dakako, "problemi" nisu samo funkcionalne naravi. Predrasude i navike jedne generacije mogu izgledati neprihvatljive narednoj generaciji. U svakom slučaju, podobnija od "jednostavne" a zapravo radikalne *Benrove* reforme, bila bi ona reforma koja bi se imala držati gore navedenih načela i principa.

Što čini konkretan sadržaj ovog "umjerenog" prijedloga za ustavnu reformu?

<sup>20</sup> Walter Bagehot pisac čuvenog *The English Constitution-a* jedne od klasičnih analiza engleskog ustava bio je između ostaloga i među najistaknutijim suradnicima *The Economist*a svoga vremena. Ovaj je tjednik nedavno proslavio svoju 150 godišnjicu. Usp. "120 godina objavljivanja Engleskog ustava Waltera Bagehota", u: *Arhivu za pravne i društvene nauke*, 1-2, 1989, str. 175-190.

W. Bagehot je u svom nadahnutom portaitu "engleskog ustava" zabilježio da je obitelj Kraljice Viktorije pojam suvereniteta spustila na zemlju. Kao simbol nacije s gotovo simboličnim rezidualnim ovlaštenjima monarhije i dalje ostaje.<sup>21</sup>

Za razliku od monarhije House of Lords (HL) kao drugi dom parlamenta nema toliko simpatija. No, za razliku od monarha lordovi čine dio legislativne mašinerije. Budući glasovi ljudi koji svoj glas zahvaljuju krvi, arhaizmu i nasljednom principu dolaze u sukob s demokratskim principom to HL treba promijeniti. Na koji način promijeniti drugi dom koji bi istodobno bio i "moderan i mudar"? Nekoliko je varijanti u igri: (a) Gornji dom kojega bi sačinjavali predstavnici biznisa, sindikata, sveučilišta i učenih društava; (b) "Senat" koji bi se birao temeljem proporcionalne reprezentacije; (c) Postavljeni "Senat" kojega bi sačinjavali dosadašnji "Law Lords", znanstvenici od ugleda, koji bi govorili ali ne i glasovali, ispitivali bi zakone, a u slučaju da se sukobe s Commonsima imali bi suspenzivni veto, kojim bi mogli zadržati zakon 6 mjeseci. Ovaj bi dom za razliku od sadašnjeg, međutim, imao važnu ulogu u praćenju politike Europske zajednice i politike europskih birokrata iz Bruxellesa.

Ovaj bi se Dom brinuo o sve-britanskim poslovima. Predviđa se međutim, postojanje i škotskog parlamenta. Devolucija teži ukidanju ovisnosti od metropole koja toliko šteti Škotima. No, devolucija traži parlament s punim ovlaštenjima u financijskim stvarima. Škotski bi parlament davao dio poreskih prihoda Westminsteru, koji dio ide u svebritansku blagajnu iz koje se plaćaju troškovi obrane i vanjske politike. Škoti više ne bi birali zastupnike za Commons u Westminsteru. Umjesto toga, parlament iz Edinburgha bi slao dio svojih članova (50) u London gdje bi se diskutirale stvari od zajedničkog interesa. Ukoliko bi se dogodilo da Englesku i Škotsku vode različite partije (laburisti su po tradiciji jači u Škotskoj) različitim sredstvima bi se stvarala ravnoteža među interesima jednih i drugih.

Što se tiče ljudskih prava u ovoj se skici polazilo od zahtjeva da britanski sudovi počnu voditi računa o obvezama koje za zemlju proizlaze iz Europske konvencije o ljudskim pravima. Inkorporacija Konvencije u britansko pravo predstavljala bi prvi korak. Novim parlamentarnim aktima trebala bi biti zaštićena

<sup>21</sup> Iz prave poplave napisa o temi engleske monarhije - da ili ne? navodimo samo dva citata: "Do the polls and the grey potherings of anger actually mean that Britain wants a different kind of monarchy: less grand, more informal, less isolated, more in touch with a country in morose mood? A royalty that fits the country we have, in the less pretentious Europe we see?" Ili - "As for any chance of Britain becoming a republic, forget it. A president and the residences would cost just as much money to maintain, making the choice would simply create division in the country. And if elderly politicians were to be candidates Britain might end up with somebody like Lady Thatcher. Who would want that?"

Usp. niz članaka o ovome pitanju u *The Guardian Weekly*, vol. 147, No. 23, December 6, 1992.: "A changing monarchy for changing times" (uvodnik), ili "A republic is not going to happen" (članak D. Ingrama).

dosada nezaštićena prava. No, najbolje sredstvo za zaštitu i aktiviranje prava vidi se u jačanju veza između političkih preferencija ljudi i sastava parlamenta.<sup>22</sup>

## Zaključak

Atraktivnost pisanih ustava između ostaloga leži u tome što oni vezuju ruke vlastima i garantiraju, barem na papiru, osnove na kojima počivaju odnosi između upravljača i upravljanih. U "engleskoj" sredini koja je stoljećima njegovala kult svoje "ustavnosti" pristaše pisanog ustava još stasaju. Među njima su, dakle, oni koji se nadaju da bi usvajanjem pisanog ustava bio promijenjen i način kojim Britanci gledaju na svoju vladu. Od "podanika" Krunc-Suverena, koja vlada putem svojih ministara u Parlamentu, Britanci bi postali "svoji vlastiti gospodari". Vlast bi pripala narodu koji bi koristeći svoja ustavna prava bio spremniji da putem sistema pisanih pravnih normi preispituje akcije vlade. Pristaše pisanog ustava nalaze se među poštovaocima američkog tipa ustavnosti i ljevičarima.<sup>23</sup>

S druge strane nalaze se poklonici "organskog ustava". Njihovo osnovno polazište može se sabrati u sljedećem. Pisani ustav ima svojih dobrih strana, ali je zato i nesavršen. Takav se ustav npr. nalazi u konfliktu sa starim principom "engleske ustavnosti" po kojemu partija koja kontrolira Commonse može, ali i ne mora, donositi zakone koji su joj po volji, a to zato jer su zastupnici u parlamentu odgovorni jedino biračima na sljedećim izborima. To, kažu pristaše "organskog ustava", našem ustavu i daje fleksibilnost. Naredni primjer, govori sam za sebe. Jedna grupa reformatora koja sebe naziva "Charter 88" govori kako bi postojanje pisanog ustava osiguralo "valjano glasovanje". No, tko to odlučuje što predstavlja "fair voting"? Za sada većina članova House of Commons kaže da je postojeći sistem dobar. Da je umjesto principa "suvereniteta Parlamenta" na djelu princip "supremacije Ustava" biračka reforma, kažu ovi drugi, tradicionalisti, bila bi teško ostvarljiva. Ili, pisani ustav daje previše vlasti sucima. Dovoljno je pogledati primjer SAD. Dubiozan je za jednu demokraciju taj ili njemu sličan prelaz vlasti s izabраниh političara na neizabrane suce. itd.

U Velikoj Britaniji kao jednoj od najstarijih ustavnih demokracija na svijetu, državi koja se kao i druge u suvremenim okolnostima nosi s bremenom najraznovrsnijih teškoća, pitanje ustavne reforme je samo jedno u nizu otvorenih pitanja društvenopolitičkog dossiera. Otvorena ali zato uravnotežena debata o pisanome i nepisanome ili običajnom ustavu za Veliku Britaniju trajat će nedvojbeno još dugo. To zato, jer ona karakteristična "homogenost britanskih političkih mišljenja", o kojoj govori I. Jennings pri kraju svojeg *The British Constitution-a*, uza svo šarenilo novih, pa i radikalnih stavova u debati o ustavu i ustavnoj reformi, još uvijek nije do te mjere uzdrmana da bi se ustavnim elementima počeo davati drugačiji "smisao i oblik". Sve dotle dok fundamentalno načelo "engleske" ustavne tradicije, po kojemu demokracija znači da "narod mora da bude slobodan, kako bi slobodno birao svoje upravljače, koji će upravljati

<sup>22</sup> Usp. "The British Constitution - A modest proposal", *The Economist*, July 6th, 1991, p. 19-22.

<sup>23</sup> Usp. *The Economist*, op.cit., p. 23.

vladati shodno željama naroda", bude činilo neupitnom i samu srž "engleske" materijalne ustavnosti i isto bude glavni neprijeporni predmet većine diskusija o ustavu, pa čak i onih koji imaju ambiciju da o ustavu, kao što kaže *M. Foley*, diskutiraju "u širokim konceptualnim okvirima"<sup>24</sup>, historijski "engleski" ustav bit će i dalje *signum separationi* britanske ustavnosti. Iskušana dakle u čitavom nizu dubokih i sukcesivnih ustavnih kriza (Sj. Irska, pristupu Evropskoj Zajednici, devoluciji, odnosi centar-periferija...) "motivacijska snaga nacionalnog karaktera" o kojoj je govorio *B. Disraeli*<sup>25</sup> još uvijek u povijesti crpi svekoliku svoju inspiraciju. *Historia magistra vitae est* a ne pisani ustav nedvojbeno ostaje i dalje orijentir za politiku i pravo ove zemlje i za iduće razdoblje na prijelazu stoljeća.

Arsen Bačić

*WRITTEN CONSTITUTION FOR THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND - THE END OF AN EPOCH?*

*Summary*

The text poses the question: does Great Britain need a "written" or "unwritten" constitution? The main issues in the text are the participants in the constitutional debate, certain constitutional reform proposals, the tenor of the debate on "British" constitution and certain consequences ensuing from adopting a "written" constitution for one of the oldest world democracies. The author suggests that the circumstances and the motivational force of the national identity in Great Britain are not yet ready for the revolution of the written constitution.

<sup>24</sup> Usp. *M.Foley*, *The Silence of Constitution*, cit. prema I. Jarden, op.cit., p. 506.

<sup>25</sup> Usp. *B. Disraeli*, *Coningsby*, Book IV, Ch. XIII, cit. prema V. Bogdanor, "Constitutions in Modern Politics", 1989., p. 71.