

Povijesna geneza političkog predstavništva

Šefko Kurtović

Pravni fakultet, Zagreb

Sažetak

Rousseauovo vezivanje predstavničkog sustava uz feudalizam potrebno je odrediti preciznije: samo evropski feudalizam određenog razdoblja poznaje predstavničku demokraciju. Do 13. stoljeća feudalni vazalni odnos imao je uporište u običaju sadržanu u svijesti sudionika odnosa, dakle u općoj feudalnoj volji. Nakon tog razdoblja otpočinje proces diferencijacije unutar feudalne klase, u kojoj pojedini dijelovi osvješćuju svoje posebnosti. Istodobno, povećava se i broj vazala što onemogućuje uvriježene oblike ponašanja (primjerice, okupljanje svih na jednom mjestu). Nastaju feudalne skupštine kao predstavničke ustanove koje postupno zadobivaju sve veće nadležnosti: od sudbenih preko izvršnih do normativnih. Tijekom vremena feudalne vazalne skupštine pretvorit će se i u nefeudalne skupštine u kojima će sudjelovati i nefeudalni slojevi. Unutar općeg razvoja predstavničkog sustava u feudalnoj Evropi postojale su i velike razlike po pojedinim zemljama. Autor ukazuje na posebnosti u razvoju političkog predstavništva u Španjolskoj, Engleskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i drugdje.

Pišući o općoj volji kao biti političke zajednice, te o načinu njezina izražavanja (koji je sama bit opće volje), Rousseau smatra da opću volju može izraziti samo neposredna demokracija, budući da je predmet opće volje opće dobro; tj. samo je zakon, koji je izraz neposredne demokracije, utjelovljenje opće volje. Dakle, u zakonodavnoj funkciji Rousseau dopušta samo neposrednu demokraciju. U vezi s tim on o posrednoj demokraciji veli: »Misao o zastupanju naroda potječe iz novijeg vremena. Ona je posljedak feudalne vladavine, ove nepravične i besmislene vladavine . . . U nekadašnjim republikama, pače i u monarhijama nije narod imao nikad zastupnika; ova se riječ nije niti poznavala . . .«¹ Ovime Rousseau izražava da je predstavnička demokracija nastala u feudalizmu, odnosno da nju nije poznavao ni antički svijet niti rani feudalizam. Međutim, Rousseauovo vezivanje predstavničkog sustava uz feudalizam potrebno je još uže odrediti: samo evropski feudalizam poznaje pred-

1 J. J. Rousseau, *Društveni ugovor ili načela državog prava*, Zagreb 1918. (prijevod M. Gruber), str. 124.

stavničku demokraciju, i to samo određeno razdoblje toga feudalizma. Naime, ostali feudalizmi (perzijski, kineski, japanski, indijski, islamski) nisu poznavali predstavnički sustav: odnosno, pojmovi »staleška monarhija«, »staleška država« i slično ne odnose se na njih. Ti su feudalizmi, čini se, bili bliži bilo antičkom poimanju države, bilo onome europskom feudalizmu koji je ponikao u punom i bližem kontinuitetu s patrijarhalno-plemenskim društvom (patrijarhalna monarhija). Naime, ni Bizant, koji je svoju državnost razvijao u kontinuitetu s rimskom državom, također nije razvio feudalnu predstavničku demokraciju; isto tako, talijanske gradske države više su osnivane na neposrednoj demokraciji (često bar prividno) upravo zbog toga kontinuiteta s antičkim polisom (gradskom državom). Ta je činjenica zapažena (naročito od njemačkih povjesničara O. Hintzea i D. Gerharda), pa je postala osnovom teze da je postanak predstavničke demokracije usko vezan uz kršćanstvo, odnosno »latinsko kršćanstvo«.

Predstavnički je sustav sigurno povezan i s tadašnjom ideologijom (dakle kršćanstvom), ali je isto tako sigurno da kršćanstvo (pa i latinsko) samo po sebi nije porodilo predstavnički sustav; jer, kršćanstva (pa i latinskog) bilo je i prije i poslije nastanka i cvata predstavničke demokracije u feudalizmu. Odnosno, izgleda da tamo gdje je ta ideologija bila najutjecajnija i gdje je bila najneposrednije povezana s državnom vlašću (Bizant i Italija) toga sustava nije bilo ili ga je bilo mnogo manje. U stvari, najviši razvoj predstavnički sustav dostiže u feudalizmu Europe tijekom 14. i 15. stoljeća, a to je upravo vrijeme erozije latinskog kršćanstva, ne samo kao političke vlasti, nego i kao neospornoga ideološkog tumača političke zbilje (»avignonsko sužanjstvo« 1309—1377, tj. teška politička ovisnost o Francuskoj; koncil u Konstanzi, Pizi i Baselu, odnosno tzv. koncilijarna teorija: »koncil je nad papom«). Zapravo, »predstavnička demokracija unutar crkve«, tj. koncil kao crkveni parlament (koncil u Baselu, 1431—1449. jest parlament koji čine četiri nacije premeta i svaka ima jednaki broj predstavnika) prije je bio prenošenje tadašnje državne uredbe na crkvu nego obrnuto. Jer, crkva je već od clunyevske reforme, pogotovo od Dictatus papae, 1075. godine gradila svoju organizaciju na rimskim državnim idejama, dakle hijerokratska struja unutar crkve stekla je prevagu, a papa je počeo postajati verus imperator.

U potvrdi tezi o latinskom kršćanstvu kao (ideološkoj) osnovi nastanka predstavničke demokracije² i u državnoj organizaciji — uz posebnu ulogu koncila španjolske crkve tijekom 7. stoljeća kao, zapravo, organa quasi vlasti, — posebno se ističe organizacija redovništva, monaških redova, i to posebice benediktinskog (kao najstarijeg) reda. Naime, tvrdi se da su ordo laicorum imitacija ecclesiastici corporis compaginem.³ Odnosno, tvrdi se da su crkveni redovi, tj. organizacija crkve uopće, poprimili razinu pravne institucije i predstavničkog sustava, te da je ta organizacija prenešena na organizaciju države. Posebice se spominju kanoni 19. i 46. Drugoga (1179), odnosno Trećega (1215) lateranskog koncila, prema kojima kraljevi mogu oporezivati kler sa-

2 G. de Lagarde, *Les théories représentatives du XIV—XV^e siècle et l'Église*, X^e Congrès des sciences historiques, Rome 1955, Études, XVIII, Louvain 1958. E. Barker, *The dominican order and convocation. A study of the growth of representation in the Church during the thirteenth century*, Oxford 1913.

3 R. B. Lord, *The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period*, u »Catholic Historical Review«, vol. 16, 1930, str. 125—144.

mo uz njegov pristanak. Ta je logika nešto kasnije bila prenešena i na »oporezivanje« unutar crkve: papa može oporezivati svećenstvo samo uz njegovu suglasnost. Tu logiku crkva nije nikad posve prihvatila. Uvijek su postojala unutarcrkvena davanja, koja nisu bila ishod odobrenja crkvenih skupština. Uz to, već ranije su crkveni redovi (posebice benediktinci) usvojili načelo »savjetovanja« putem skupa predstavnika pojedinih jedinica reda. Istina, tijekom 13. stoljeća mnogi novi redovi (dominikanci, franjevci, kartuzijanci itd) imali su svoj ustav s institucijama predstavničke demokracije.

Pa ipak, tijekom 13. stoljeća crkveni redovi nisu bili sama crkva. U to je vrijeme crkva, usprkos koncilima tog stoljeća, bila daleko od koncilijarne teorije, odnosno ideje da je koncil crkveni parlament koji je, ako ne iznad pape a ono uz papu, redovita institucija crkve. U to vrijeme, čini se, koncili su bili ponajviše mjesto gdje je papa saznavao mišljenje svojih »crkvenih vazala«, odnosno saopćavao im odluke koje je sam donio. Naposljetku, to je stvarnost, usprkos vezi koja je postojala između crkve i države — među njima je u razdoblju od 13. do 15. stoljeća postojala bitna organizacijska razlika, u smislu da je crkva imala mnoga svojstva države, ali one kasnije. U srednjem je vijeku između poimanja crkve i države postojala duboka teorijska razlika i teško je povjerovati da bi i crkvena teorija, usprkos utjecaju na shvaćanja o državi, tu razliku zanemarila, odnosno te dvije organizacije poistovjetila. Uostalom, usprkos duboku prožimanju spoznajama rimskog prava, kanonsko pravo nikad nije izgubilo svoju različitost u odnosu na rimsko pravo (rimsko pravo nikad nije prešlo stupanj samo dopunskog izvora kanonskog prava, odnosno stupanj izvora za znanstveno tumačenje kanonskog prava)⁴, a pogotovo ne u odnosu na feudalno običajno pravo. Ta distinkcija odražava i razliku između crkve i države. Država je prije nicala iz običajnog prava i njegove plemensko-germanske tradicije, nego iz rimskog, a još manje iz kanonskog prava.

I kao što je europski feudalizam nikao u punom nastavku i u laganoj običajnoj promjeni germansko-franačke plemensko-vazalne vojne organizacije, tako u punom kontinuitetu s tom organizacijom nastaje i predstavnička feudalna skupština. U stvari, feudalizam 13. stoljeća posve je u logici feudalizma 10. stoljeća, s tim što je uzeo u obzir lagane promjene koje su u prirodi svake običajnosti.

U 9. stoljeću kralj (kao i svaki feudalac) sazivlje vazale da bi s njima dogovorio predstojeće ratne (tad često i obrambene: Normani, Slaveni, Mađari, Saraceni i dr.) pohode. U 10. stoljeću i crkveni velikodostojnici, kao uživatelji beneficija, bivaju prihvaćeni kao dio feudalne klase, pa i oni bivaju pozivani na te skupove, koje nazivlju concilia, conventus, curiae, tractatus i sl. Tim skupovima prisustvuju kraljevi krunski vazali: barones, magnates, prelati. Prisustvo vazala jest obveza koja prostječe iz vazalskog odnosa; u tom je ugovornom odnosu uzajamnih prava i dužnosti svaka strana dužna na iskrenost i povjerenje, a njihov izraz nisu samo vojnoimovinske obveze, nego i one koje bismo danas nazvali moralnopolitičkim: auxilium, tj. pomoć u najširem smislu riječi. Izraz je toga i savjet, consilium: vazal je dužan svojim iskrenim savjetom (koji uključuje ne samo svo i svako znanje o činjenicama, nego i punu odgovornost i savjesnost) pomoći onome s kime je u toj ugovornomoralnoj vezi prijedlozima za akciju u postojećim okolnostima. Otuda je prisustvo vazala skupovima i davanje pomoći i savjeta (auxilium ex consili-

⁴ Fra Roko Rogošić, *Priručnik crkvenog prava*, Zagreb 1944, str. 10.

um) pravna obveza, i to u tolikoj mjeri da je ta dužnost već u 11. stoljeću pravno uređena, te neopravdano odsustvo ima pravne posljedice. (Ne treba zaboraviti da u to vrijeme mnoge fudalne obveze, primjerice trajanje vojne obveze vazala, način prijenosa feuda i slično, nisu još pravno određene.)

Budući da vazalska veza nije kraljev monopol, ona postoji na različitim razinama feudalne personalne hijerarhije. Između kralja i pojedinih krupnih feudalaca ne postoji vazalni odnos, odnosno postoje posebne vrste odnosa. Dakle, ne samo da nema racionalno-jednoličnog, nego nema ni cjelovitoga hijerarhijskog lanca vazalnog odnosa. Priroda je toga odnosa ugovorna, pa postoje varijacije tog ugovora, koje su (varijacije) dispozivnosti privatnopravnog ugovora.

Tijekom 12. stoljeća pojedini gradovi stječu svojstvo pravne osobe i kao takvi ulaze u odnose sa strankama u feudalnovazalnoj vezi. Tada pojedini gradovi, kao pravne osobe, i sami postaju strankama feudalnovazalnog odnosa; oni kao pravne osobe postaju subjektima toga odnosa, dakle nositeljima prava i dužnosti iz toga odnosa — oni postaju obvezni na *auxilium et consilium*. Ono što je bitno za kralja kao sizerena tijekom 12. i 13. stoljeća jest da lanac feudalne osobne hijerarhije učini potpunim, neprekinutim, te da on u tome lancu bude u vezi sa svim njegovim dijelovima, makar i ne bio uvijek na najvišoj ljestvici te lančane hijerarhije. To će biti put kojim će naročito (brakovi, kupnje, naslijeđa i druge vrste ugovora) francuski kraljevi postupno graditi jedinstvenu monarhiju. Naprotiv, njemački carevi, zatočeni rimskom idejom o caru kao vječitom vrhu feudalne hijerarhije, na kraju neće uspjeti izgraditi jedinstvenu državu, nego samo krhko jedinstvo tipa međudržavnog saveza, u kojemu su države gotovo posve samostalne.

Iz ovoga razmatranja ne treba isključiti ni veličnu, kao ni fizički prostor. Feudalna hijerarhija kao osobna veza nije bila neovisna o prostoru, a time ni o vremenu. Možda je u tome jedan od razloga najranijeg objedinjenja (dakako, prilično relativnog s gledišta kasnijih stoljeća) Engleske, tj. njezine izgradnje kao jedinstvenoga državnopravnog prostora. Ta činjenica prostora kao nečega bitnoga za unutarnju konstituciju države, za njezin sadržaj kao vlasti, a time i državnog prostora kao jednote, posebno će biti istaknuta u kasnijoj političkoj filozofiji, osobito u Montesquieuovoj i Rousseauovoj interpretaciji.⁵

Kad su, dakle, tijekom 12. i 13. stoljeća gradovi poprimali status feudalnog vazala, oni su time poprimili i položaj prelata i barona, tj. pravo i dužnost *auxilium* i *consilium*. Kako je kralj postajao neposrednim sudionikom u svim vazalnim odnosima, tako je pomican i na vrh hijerarhije, čak i onda kad u određenome vazalnom odnosu i nije bio sizeren.

Kako je vazalni odnos ugovoran, to je on mogao biti i narušen. Prosudba ispravnosti ponašanja stranaka u tome odnosu isto je, kao i njegovo zasnivanje, predmet prava. Feudalno pravo — i to ne samo feudalno pravo u užem smislu riječi (kao *Ritterrecht*) — u svim je svojim dijelovima, osim velikog dijela kanonskog, običajno pravo. Običaj kao iskustvo vremenâ, kao tekuća praksa koja ima biljeg pravednog i koju imaju u vidu stranke kad ulaze (dobrovoljno ili okolnostima uvučene) u jedan (pa i vazalni) odnos, mjerilo je procjene ponašanja sudionika u pojedinačnom odnosu. Pojam prava tijekom tih stoljeća daleko je od voluntarizma (pogotovo trenutka). Pravo je

5 C. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris 1951, *Oeuvres complètes*, sv. II, str. 238. Rousseau, *nav. dj.*, str. 81; Thomas Mor, *Utopija*, Beograd 1938, str. 168.

praksa kao nužnost, kao objektivna danost mogućeg. Kao takvo, pravo poprima i obilježja moralnog, čak i pravednog, a sve to kao mogućeg, a ne idealnog, tj. izdvojenog iz okolnosti mogućega. Ta općenitost po prirodi ne samo da ne isključuje, nego štoviše pretpostavlja posebnosti i pojedinačnosti, i to ne samo kao pojedinačne konkretnosti, nego i kao posebnosti stanovitog vremena (kao razdoblja) u cjelini povijesnoga (kao općeg) feudalnog vremena.

Dakle, do 13. stoljeća i feudalni vazalni odnos, pa i kralj u njemu, ima svoj vrijednosni uteg u običaju koji je sadržan u svijesti sudionika u tome odnosu, dakle u (kao klasnoj) feudalnoj općoj volji. U svome položaju kralj je ograničen snagom svojih feudalnih vazala, odnosno kralj nema ni birokraciju ni vojsku (u većini europskih zemalja do 15 stoljeća), koji ne bi bili vazali. Ti su vazali kraljeva snaga kad je to i u njihovu interesu, tj. kad kao klasa nastupaju protiv onih koji su im potčinjeni ili kad nastupaju kao osvajači. Kad su pak jedno, onda postaje posve vidljivom složena i parcijalna struktura te jednote.

Unutar feudalne klase prvo je svećenstvo spoznalo svoju posebnost. Bila je to posljedica ne samo njegove ideološke izgrađenosti (dakle i sposobnosti da u mutnoj zbilji spozna obrise i granice sebe kao različnosti), nego i (još više) njegove objektivne pozicije prema svjetovnom plemstvu kao monopolu nasilja, tj. kao jamcu slobode i neslobode. Tijekom 13. stoljeća svjetovno plemstvo spoznaje svoju posebnost unutar klase, uvelike kao slabost u odnosu na duhovnoideološki dio klase. Međutim, ulazak gradova u tu klasu (najprije posredstvom statusa feudalnog vazala, tzv. *bonnes villes*) ubrzo otkriva da sam pravni status vazala nije dovoljan da gradu (kao pravnoj osobi, dakle kolektivitetu) prida sve druge objektivnointeresne atribucije feudalca. Istovremeno, spajanje i zatvaranje lanca feudalne hijerarhijske piramide otkriva horizonte državne cjelovitosti, a s njime i nove dijelove te cjeline. Naime, država postaje jedno uglavnom tako što feudalnu klasu približuje »prijestolju«. Tu onda, postaju i fizički zgusnuta i vidljiva, feudalna hijerarhija postaje jasnijom: *barones maiores* i *barones minores* postaju dva sloja unutar te hijerarhije. Tako se tijekom 12. i 13. stoljeća kruna nameće feudalnoj klasi koju čine plemstvo i svećenstvo. Istovremeno, u tu klasu pravno ulaze i neki gradovi, a unutar plemstva i svećenstva postaje naglašenom razlika između krupnog i sitnog plemstva i svećenstva.⁶ Naposljetku, gradovi i kao vazali duguju drugačiju pripomoć (*auxilium*), odnosno savjet (*consilium*): oni pripomoć mogu dati (ponajprije) u novcu, a savjet pomoću ovlaštenih predstavnika.

Sama priroda *concilia* kao skupa vazala bila je, u biti, da prosudi, pa i sudi. Zapravo, prisustvovati tome skupu značilo je, makar i šutnjom, sudjelovati u njegovim odlukama, a tim preuzeti i odgovornost za njih i dužnost da budu provedene, tj. dužnost da budu provedene vlastitim moćima i sredstvima. Jer, nije li vazal dužan na *auxilium* et *consilium*, i to iskreno i dobrovoljno, a nije li *magnum concilium* (kao veliki, opći skup) bio prilika da se vjerno izrazi svoj stav? Svi su sudionici toga skupa vazali. Ali, u traženju učešća mora biti i mjere, pa i u smislu poštivanja vremena i muke kojoj se izlažu vazali. To je razlog da se opći skup svih vazala sazivlje samo iznimno, odnosno neposredni su vazali (pa i krune) prirodni predstavnici svojih pod-

⁶ Jacques le Goff, *Srednjovjekovna civilizacija Zapadne Evrope*, Beograd 1974, str. 306. i dalje.

vazala, te su stoga najčešće oni prisutni i pozvani. S proširenjem kruga vazala, što se događa tijekom 13. stoljeća ne samo ustanovljavanjem nasljeđa feudá, nego i njihovim slobodnijim prometom inter vivos (koji će postati gotovo potpun u 14. stoljeću), kupci dijela feuda (ili manjih feuda) postaju neposrednim vazalima krune (kruna se interpolira u sve odnose vezane za feude tako što ističe svoja prava vezana uz promet feuda), a time neposredni vazalitet gubi (zbog te brojnosti) na važnosti, te mjerilo važnosti mjesta u feudalnoj hijerarhiji nije više toliko blizina veze, koliko veličina domena koji je materijalni jamac vazalskog odnosa. S obzirom na brojnost neposrednih, ali siromašnih vazala, nastao je novi razlog za predstavnički sustav. Tome svemu treba prvno dodati proširenje prostora: koliko je rastao sizerenov (kraljev) prostor na kojemu su njegovi vazali, toliko je postajalo teže sazivati i zahtijevati da svi vazali dođu na jedno mjesto. To će biti razlog sazivanja pokrajinskih skupština (u Francuskoj, u Njemačkoj); i onda kad je neki veliki feud uključen u kraljeve domene (kralj mu je postao neposrednim feudalnim gospodarom), ipak se concilium saziva samo za taj veliki feud (to su feudi-zemlje, u Francuskoj tzv. pays).

Predmet raspravljanja na feudalnim skupštinama najprije je i najčešće bio vojnoratni. U vezi s time razvila se i sudbena nadležnost toga tijela: neodaziv pojedinih vazala ratnom pozivu ili postupanje u ratu i sl. Kasnije, kad je feud postao nasljedan, pa i otudiv inter vivos, sve to postaje predmetom i toga skupa.⁷ Napokon, iz tih nadležnosti razvile su se i neke koje danas smatramo izvršnim nadležnostima: izbor kralja, odnosno odluka o nasljeđu krune, brakovi kraljeva pa i vazala, pitanje regentstva i sl. Posljednja, tek u 14. stoljeću, razvila se nadležnost popisa postojećih običaja,⁸ a to ponajviše zato da bi se otklonila neizvjesnost oko njihova tumačenja, što je često bio povod ratovima. Iz toga, ali znatno kasnije, razvit će se (posebno u zemljama jačeg utjecaja rimskog poimanja odnosa države i prava) normativna nadležnost tih skupština.

To je, dakle, kontinuitet kojim iz feudalnih vazalnih skupština, njihovom logikom i sredstvima, niče predstavnička skupština, koja polako postaje i nefeudalnom, jer u svojim okvirima obuhvaća i slojeve koji nisu feudalni, premda, posebno u početku, imaju taj status.

Sukladno toj praksi, ali i kao njezina posljedica, tijekom 12. i 13. stoljeća uobličuje se i spoznaja koja dostiže razinu teorije o tim skupovima kao instituciji. Kako je jezik teorijskog mišljenja bio latinski, a kanonsko i rimsko pravo njegova premisa, to se i spoznaje o tim skupštinama uobličuje u rimskokanonske sentencije. Kako je to doba kad se misli da su Biblija, rimska

⁷ Mnogi autori vide u sudskoj nadležnosti skupština vazala uopće porijeklo parlamenta. C. H. McIlwain, *The High Court of Parliament*, New Haven, 1910; D. Pasquet, *An Essay on the Origins of the House of Commons*, Cambridge 1925; H. G. Richardson & G. O. Sayles, *Parliaments and Great Councils*, London 1961; C. Soule, *Les États Généraux de France*, Heule 1968; T. N. Bisson, *Assemblies and Representation in Languedoc in the Thirteenth Century*, Princeton 1964; itd.

⁸ A. K. R. Kiralfy, *Potter's Historical Introduction to English Law*, London 1968, str. 27. i 263; Van Caenegem, *The Birth of the English Law*, Cambridge 1973, osobito pogl. 4. Iznimka je Carstvo, ali je zato njegova normativna djelatnost uglavnom ostala »umjetna i ipak je malo bila u skladu sa zbiljom«. W. Ullmann, *Law and Politics in the Middle Ages*, London 1975, str. 213. F. Olivier-Martin, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris 1948, str. 109-120.

država i njezino pravo jedno, odnosno da su svo znanje i iskustvo u njima, onda se u tim izvorima traži misao koja bi bila sažetak, bit zbilje toga doba, onako kao što su pojedine biblijske ili rimskokanonske sentencije izražavale kakvu vjersku ili pravnu istinu i bile predmetom istančanih skolastičkih deduciranja. To je nađeno u frazi »quod omnes tangit, ab omnibus approbetur« (ono što se tiče svih, treba da odobre svi).

Začetak toga pravila nalazimo već u Digestima, odnosno u Paulusa i Ulpijana, a ticalo se starateljstva (kad se u ulozi staratelja nalazi više osoba), odnosno prava korištenja voda. Drugim riječima, radi se o kolektivu kojemu pripada određeno pravo. Justinijanova konstitucija iz 531. godine, koja je nastala nakon prvog izdanja Codexa, ne samo da sadrži to pravilo, nego je ono tu uobičajeno u navedenu formulu (ut quod omnes tangit, ad omnibus comprobetur). Tu formulu ponekad nalazimo i tijekom ranoga srednjeg vijeka (početkom druge polovice 9. stoljeća u poruci pape Nikole I istočnom caru Mihajlu III, primjerice), ali oživljavanje rimskog a potom i kanonskog prava u bolonjskoj glosatorskoj školi učinilo je tu formulu općim načelom kanonskog prava, i privatnog i (kasnije) javnog prava. Summae kanonskoga prava, koje se javljaju već krajem 12. stoljeća (Reverentia sacrorum canonum i Summa decretalium), u cijelosti je sadržaja, tako da postaje pravnom osnovom ne samo odluka Trećega i Četvrtog lateranskog koncila (naročito odredbe o oporezivanju klera), nego i papinih saziva crkvenih i svjetovnih skupština (primjerice u pozivu pape Hadrijana III, kojim 1222. saziva skupštinu u Veroni, a koja treba da odluči o pohodu u Palestinu).⁹ Kasnije priznavanje te formule kao osnove skupština koje sazivlje crkva, učinit će je osnovom crkvenog prava, te će ona kasnije ući u Corpus iuris canonici (c. 101, I, n. 2). Istovremeno, kao što je Corpus iuris civilis od vremena Otona III postajao osnovom i neposrednim pravnim vrelom (uvelike samo teorijski) njemačkog carstva¹⁰ (čak u tolikoj mjeri da njemački carevi svoje odredbe interpoliraju u Corpus), tako i pojedina njegova načela (koja su smatrana njegovim dijeovima) postaju političkim načelom; među njima je navedeno Quod omnes tangit. Tako je to načelo sadržano u pozivu kojim car Fridrik II sazivlje skupštinu u Veroni 1244. godine. To je načelo još izričitija osnova skupštine koju 1274. sazivlje Rudolf Habsburški u Nurembergu. Međutim, ti carski i papski presedani nisu ni nastariji, a čini se ni najvažniji za uspostavljanje običaja sazivanja feudalnih predstavničkih skupština. Naime, koliko sama formula koju sadrži Corpus iuris civilis, odnosno Digeste, nije nipošto dovoljna da zasnuje određenu političku praksu, najbolje pokazuje to što su ti pravni izvori bili daleko prisutniji i poznatiji (u gotovo neprekinutu kontinuitetu bar do 9. stoljeća) u Bizantu, pa ipak tamo nikad nisu bili dovoljni da zasnuju praksu predstavničkih skupština. Uz to, i značaj samih presedana treba krajnje relativizirati: ni u papskoj državi, niti u njemačkom carstvu oni nisu stvorili trajnu praksu; naprotiv, tamo i nije stvorena institucija predstavničkih skupština. Doktrina, pa i doktrina države, sama po sebi rijetko je, a pogotovu u srednjem vijeku, dovoljna da zasnuje praksu. Doktrine su (bar do stvaranja suvremenih totalitarnih država) prije bile misaono uobličene, dakle naknadna racionalizacija postojeće zbilje, nego porodilja zbilje. (Dakako, imamo u vidu

⁹ A. Morongiu, *Medieval Parliaments, a comparative study*, London 1968, str. 35.

¹⁰ W. Ullmann, *nav. dj.*, str. 75.

doktrine koje su u dosluhu sa zbiljom, a ne puke misaone himere.) Tome ne izmiče ni srednjovjekovna kršćanska doktrina. Ona je bila posljedica ne samo difuzne, slabe i neetatizirane vlasti, nego (možda ponajviše) običaja kao prava. Sam presedan (pa i onaj posve doktrinarni) ne uspostavlja običaj (konvenciju). Običaj je ishod duge prakse kao ponavljanja istog presedana. A kao takvi, kao zbiljski, čini se da su bili značajniji drugi presedani (a ne papa i car).

Srednjovjekovni pojam institucije nije (današnji) voluntaristički, pozitivističko-normativni pojam. Pravo i njegove pojedine institucije bili su dio zbiljskog kao prostora i vremena.¹¹ Kao takvima, njima je teško odrediti mjesto i vrijeme početka, jer: zbilja nije po svome početku, niti je početak zbilje zbilja. Običaj svoju zbiljnost — dakle, uopće sebe — dokazuje onom: »od pamtvijeka«, pamćenje vjekova (vremenâ), kao svijest naraštaju. Tako se običajne institucije uspostavljaju time što se nameću praksi i svijesti najprije svojom povijesnom nuždom, da bi kasnije iz svijesti (kao spoznate nužde) crpile snagu i onda kad im povijesna zbilja počinje oduzimati legitimaciju nužnozbiljskoga.

Predstavničke skupštine u feudalizmu su kao institucija uobličavane gotovo 150 godina, od kraja 12. do sredine 14. stoljeća, da bi tek potom postale običaj kao institucija. Dakako, povijesna je cjelovitost samo relativna, pa je i ta vremenska odrednica koja se tiče Europe relativna: dijelovi ne samo u sadržajnom, nego i u vremenskom smislu imaju svoje posebnosti, a cjelina se javlja samo kao racionalna bit koja je sadržana u posebnostima. Otuda i traženje presedana ima relativnu važnost, kao što je i za posebnosti od relativne vrijednosti bila opća bit.

S jedne strane, germanska tradicija kralja kao ratničkog vođe koji je dužan savjetovati se sa svojim vojnicima-vazalima; s druge strane, gradovi kao zajednice (universitas) koje su se razvile u okviru feudalnog sustava (sudionici u feudalnoj vezi i hijerarhiji), ali koji imaju svoju posebnost (ne samo time što su pravne osobe, nego i po svojoj gospodarskoj biti); naposljetku, osnovna, zbiljska činjenica: rat kao neprestana prisutnost mjere zbiljskih (fizičkih i psihosocijalnih) moći. Sve se to izgleda ponajviše, ponajprije i najtrajnije zgusnulo na prostoru nearapske Španjolske. Naime, roboinovčana privreda i gradski život arapske Španjolske nisu bili bez utjecaja na razvitak gradova sjeverno od nje. Uz to, rekonkvista je već u 11. stoljeću oblik križarskog rata, koji svojim bogatim plijenom (ne samo zemlja, nego i pokretna bogatstva) privlači feudalnu klasu i s područja preko Pirineja. Tako male kršćanske kraljevine Španjolske postaju organizatorima i koordinatorima te borbe, svjesne da su njihova uloga i moć u toj koordinaciji ne samo unutar ratničkog dijela feudalne klase, nego i duhovnoideološkog i, naposljetku, gospodarskog dijela te klase (gradova kao vazala koji imaju ne samo novac, nego i obrt za naoružanje brojne vojske). Te zbiljske sile već su u 11. stoljeću stigle do svijesti klase, odnosno do svijesti o društvu koje nije jedno u jednakosti, nego je jedno po različitosti. Već 1159. John iz Salisburja u svojoj knjizi *Policraticus*¹² razvija teoriju o zajednici kao pravnoj osobi i predstavničkoj skup-

11 Dakako, običajne institucije mogu biti podjednako konzervativne, napredne, klasno suviše određene, jednako kao što to sve mogu biti i voluntarističko-normativne institucije.

12 G. H. Sabine, *A history of political theory*, London 1951, str. 217.

štini kao organu kroz koji se uobličuje volja zajednice. Jer, zajednica je organizam u kojemu različiti dijelovi, organi, nisu jednako važni, ali su ipak svi potrebni. Isto je tako i s vremenom djelovanja organa: neki organi djeluju stalno, a neki samo povremeno, ali time nisu ništa manje nužni. Tako i pripadnici nekih dijelova društva (staleži) treba da stalno i svi pojedinačno sudjeluju u izražavanju volje zajednice (vrh plemstva i svećenstva), a neki samo povremeno i ne pojedinačno, nego kao uopćene osobe. Zbog njih je potreban predstavnički sustav.¹³

Engleski parlament 14. stoljeća prednjači kako po neprekinutom kontinuitetu kroz stoljeća, tako i po tome što je svojim nadležnostima (kasnije) natkrtilo sve druge predstavničke feudalne institucije, o čemu svjedoče brojne sačuvane činjenice i vrlo opsežna literatura. Francuska skupština staleža (općih i pokrajinskih) jest posebna po veličini i brojnosti (u 14. stoljeću 14 milijuna!) svoga stanovništva (pa time i po svojoj političkoj ulozi). Ali, ako treba tražiti zbiljske početke institucije predstavničkih skupština u feudalizmu, onda ih ponajprije treba tražiti u malim španjolskim kraljevinama s konca 12. i početka 13. stoljeća (Leon, Kastilija, Katalonija, Aragon, Valencija, Navara i Portugal). U tim je malim i nesigurnim državicama, kralj mogao zadovoljiti, ali i obuzdati ratničku feudalnu klasu željnu zemlje traženjem pomoći i protuteže ne samo u svećeničkom, nego još više u gradskom elementu. A gradovi, neprestano ugroženi kako od Arapa tako i od svojih feudalnih susjeda, pretvorili su se sami u feudalne utvrde. Vojno osposobljeni, raspoloživi novcem, oni su postali feudalni vazali ravnopravni sa zemljišnim vazalima. Kako i njih zanimaju rat, njegovi ciljevi i posljedice, kralj i njih pozivlje na feudalne skupštine. Tako već 1188. kralj Leona, Alfons IX, u svojoj Concilio ili Cortes, uz svećenstvo i plemstvo, pozivlje i »hombres buenos« (dobre ljude), tj. izaslanike gradova, da i oni sudjeluju u odlučivanju o pitanjima rata i mira. Tako započinje skupština triju staleža (brazos). Iste godine u Kastilji, u Carrionu, sazvana je skupština plemstva i svećenstva, ali i predstavnika 48 gradova, da bi odlučili o braku infantkinje Berenguele i sina cara Fridrika Barbarose. Dok su do ujedinjenja s Leonom (1250) u skupštini staleža Kastilje gradove predstavljali njihovi načelnici, nakon ujedinjenja s Leonom i gradovi Kastilje šalju u skupštinu staleža izabrane procuradores (opunomoćenike), kao što je to u Leonu uvijek i bilo. Ti opunomoćenici imaju sve atribute diplomatskih predstavnika: dobivaju obvezne napatke koje ne mogu prekoračiti, mogu svakog časa biti opozvani, plaća ih njihov grad; jednostavno, riječ je o običnome privatnopravnom mandatu. To će postati općom praksom svih predstavnika (i onih koji predstavljaju sitno plemstvo). Tek pod kraj 14. stoljeća kraljevi spoznaju nedostatke takva mandata (nedostatke za kraljeve!) i počinju borbu, u kojoj ih pomažu krupno plemstvo i svećenstvo, protiv »imperativnog mandata«. Odnosno, nastaje razlika između izbornog kolegija i volje koju izabrani predstavljaju (daleki tražci ideje »nacionalne suverenosti«). Tamo gdje je običajem plemstvo i svećenstvo oslobođeno izvanrednih poreznih tereta (koji se tek tada i uspostavljaju), kao što je to bilo u Francuskoj i Španjolskoj, upravo će potreba za novcem (radi iznajmljivanja plaćeničkih trupa, što u 14. stoljeću postaje sve češćom praksom) naglasiti potrebu sazivanja gradskih opunomoćenika u skupštinu staleža.¹⁴ U Cor-

13 R. Lopez, *Rodenje Evrope*, Zagreb 1978, str. 305.

14 Morongiu, *nav. dj.*, str. 64.

tes Katalonije predstavnici gradova pozvani su prvi put, izgleda, 1192. godine (spominju se »dobri ljudi«, »razboriti ljudi«); izričito su spomenuti prvi put u Cortesu u Barceloni 1228, a isprave Cortesa iz 1283. navode pojedinačna imena većine prisutnih predstavnika, pa i predstavnika gradova. Nešto kasnije i u Cortes Aragone ulaze predstavnici gradova, a taj Cortes zadobiva i naročito široka ovlaštenja.

Tijekom 13. stoljeća praksa proširenja feudalnih skupština predstavnicima zajednica (uglavnom gradova) postaje sve širom.

U Francuskoj već Louis IX povremeno pozivlje i predstavnike nekih gradova kad su po srijedi pitanja (trgovina, novac i sl.) u koja su oni upućeni i koja ih se tiču.¹⁵ Ta praksa, kao i praksa u drugim zemljama, oduzela je u očima suvremenika svojstvo nečega novoga¹⁶ onoj skupštini staleža koju je Filip Lijepi sazvaio 1302. u Notre Dame u Parizu da bi dobio podršku zemlje u sukobu s papom Bonifacijom VIII. Isti vladar 1308. sazivlje staleže radi savjeta i podrške prema Templarima, a 1314. on staleže sazivlje radi financijske pomoći u ratu za Flandriju. Taj vladar autokratskih namjera sigurno nije sazivaio skupštinu zato da mu ona ograniči vlast; skupština je bila sredstvo objedinjenja države (još uvelike neodređenih granica) pod kraljevom vlašću. Ali je to bilo još slabo jedinstvo da bi skupština htjela vlast za sebe. No, razvoj je brzo tekao u tome pravcu. Tijekom prve polovice 14. stoljeća (1320, 1321, 1333, 1344, 1347),¹⁷ bilo je tiše skupština, da bi za vladavine Ivana II Dobrog u razdoblju od 1355. do 1358, u uvjetima stogodišnjeg rata, skupština staleža bila gotovo stalna na okupu i uzela gotovo svu vlast u svoje ruke.¹⁸ To će iskustvo biti presudno za kasniju sudbinu skupštine staleža.

U Engleskoj se parlament uobličuje također tijekom 13. stoljeća, da bi koncem toga stoljeća poprimio obrise institucije («model parlament»). Za razvoj parlamenta bitno je razdoblje duge vladavine Henrika III (1216—1272). Premda se William Stubbs,¹⁹ najveći historičar engleskog parlamentarizma, u promatranju nastanka parlamenta nije mogao posve osloboditi vlastitog doba i njegova viđenja parlamentarizma, te premda je razvoj engleskog parlamentarizma donekle prikazao kao povijesnu misiju engleskog naroda, on je, čini se, bio više u duhu i porama 13. stoljeća nego njegovi suvremeni kritičari,²⁰ koji su u englesko 13. stoljeće unosili suviše racionalno-normativnog shematiizma i njegovih formalnih distinkcija. Magnum Concilium (Curia regis, Curia generalis) je tijekom 13. stoljeća ostajao isto, a istovremeno postajao drugo.

15 F. Olivier-Martin, *nav. dj.*, str. 365; A. Callery, *Histoire de l'origine des pouvoirs et des attributions des États généraux et provinciaux depuis la féodalité jusqu'aux États de 1355*, Bruxelles 1881; A. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Paris 1928.

16 C. V. Langlois, *Histoire de France*, sv. III, vol. 2, str. 260, Paris 1901.

17 Ima autora koji svim skupštinama do 1340. godine oduzimlju svojstvo parlamenta, jer smatraju da su to bili samo skupovi na kojima je kralj nešto saopćavao, a ne tijela koja su sama o nečemu odlučivala. E. Perroy, *Histoire de France pour tous les Français*, sv. I, Paris 1955, str. 164.

18 C. Soule, *Les États généraux de France*, Paris 1968; F. Lot et R. Fawtier, *Histoire des institutions françaises au moyen âge*, sv. II, Institutions royales, Paris 1958.

18a G. M. Trevelyan, *Povijest Engleske*, Zagreb 1956, str. 193. i dalje.

19 W. Stubbs, *Select Charters and other illustrations of English Constitutional history from the earliest times to the reign of Edward I*, Oxford 1866.

20 H. G. Richardson & G. O. Sayles, *Parliaments and Great Councils in medieval England*, Law Quarterly Review, vol. 77, 1961.

Kroz njega prolaze sve funkcije vlasti (Engleska nikad, pa ni danas, nije usvajala teoriju o podjeli vlasti, premda je Montesquieu svoju teoriju zasnovao na engleskoj praksi prve polovice 18. stoljeća) i poput colloquia, tractatus, concilia, placita, assisae regis, curia, parlamentum, što sve znači pomalo isto i ponešto različito, tako se počinju mijenjati i sastav i nadležnosti toga (odnosno tih) tijela, da bi na kraju ipak sve postalo različitost u istom; jer, parlament je sve vlasti, premda je drugačiji (dans) kad je sud, nego kada je zakonodavac. Tako do gotovo polovice 14. stoljeća parlament zadržava strukturu i nadležnost Curiae regis, premda je postao nešto drugo. Naime, sastav Curiae regis mijenja se vrlo postupno, neprimjetno i nepravilno: predstavnici vitezova iz grofovija (tj. predstavnici nižeg plemstva) bivaju pozivani 1213. i 1231. godine, a potom sve češće: 1254, 1261, 1264, 1265, 1269, 1273.²¹ Nešto kasnije, ali i usporedo, pozivani su i predstavnici gradova (1265, 1275, 1294), a potom i sve češće.²² Pa ipak, predstavnici grofovija i gradova samo su pasivni dio Curiae regis, jer su oni pozvani samo da saslušaju odluke, a ne da glasaju i odlučuju (tek 1313. po prvi put su pozvani da izraze pristanak), odnosno još je 1305. skup u Westminsteru, kojemu prisustvuju samo kralj i njegovo Vijeće, označen kao »puni i opći parlament«.²³ Čak je, zbog te nemušte logike prakse, teško označiti rodendan Donjeg doma:²⁴ 1275, 1295, 1313, 1322, 1327. ili 1332. godina (odvajanje Donjeg doma)²⁵ ili pak 1340.²⁶ ili tek 1382. godina kad je odbijen zakonski prijedlog zato što nije dobio potvrdu Donjeg doma? Ali, u biti su već mnoge od tih godina i njihovi akti bili potvrda neizvjesne prakse. (Dijalektika zbilje i racionalna shema nikad se nisu poklapali.) Već obaranje Edwarda II 1327. pokazalo je snagu »predstavnik« (grofovije i gradovi), pogotovo gradova. Jer, premda je kralj često mijenjao listu pozvanih gradova, ipak je u prosjeku već na početku 14. stoljeća u parlamentu predstavljeno oko osamdeset gradova, a već u drugoj polovici 14. stoljeća broj predstavnika gradova nadilazi broj predstavnika grofovija u Donjem domu.²⁷ Tada i broj, tj. količina, postaje mjerilom kakvoće.

Dakako, za pojam predstavničkog sustava nisu bitni samo broj i broječani sastav, nego još više nadležnost i način izbora.

Za razliku od Francuske i Engleske, u Njemačkom se carstvu nije razvila staleška (predstavnička) skupština. Naime, tamo je Curia generalis ili Curia solemnis (Notabelversammlung) uvijek ostala posve feudalnom skupštinom, koja nikada nije uključila predstavnike bilo gradova, bilo nižeg plemstva, nego su feudalni gospodari (a to mogu biti i gradovi sa statusom imperijalnoga feudalnog vazala) bili puni »predstavnik« svoje zemlje na razini Car-

21 Tome bismo mogli dodati još neke pozive: 1226, 1227, 1258 godine, usprkos tvrdnji da to nisu parlamenti, jer su »predstavnici vitezova bili pozvani da izlože svoje pritužbe na povrede Magnae Cartae«, a ne da zajedno s kraljem rasprave poslove od važnosti za kraljevstvo. D. Pasquet, *An Essay on the Origins of the House of Commons*, Cambridge 1925, str. 66.

22 Taswell-Langmead, *English Constitutional History*, London 11-th, ed. pogl. 6.

23 Marongiu, *nav. dj.*, str. 92.

24 O. Hood-Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, London 1967, str. 132.

25 S. Dowell, *A History of Taxation and Taxes in England*, New York 1965, vol. I, str. XIII.

26 Kad je Edward III i formalno priznao da »neće ubirati poreze ili davanja koja nisu odobrili prelati, grofovi, baruni i drugi veliki ljudi i zajednice engleske kraljevine, okupljeni u parlamentu«.

27 G. Holmes, *The Good Parliament*, Oxford 1975, str. 108.

stva. Ne čini nam se da je bitni razlog tomu samo imperijalna (rimska) državna ideja, niti financijska neovisnost careva²⁸ (?), nego veličina Carstva. Već je veličina Francuske bila razlogom što su uglavnom bile sazivane dvije skupštine (jedna za Langue d'Oil, a druga za Langue d'Oc), odnosno skupštine za pojedine pokrajine (zemlje). Dakako, veličina i različitost Carstva daleko su veće. Uopće, već od smrti Fridrika II 1250. (upravo u vrijeme kad se u zapadnoj Europi pojavljuju staleške, predstavničke skupštine) može se s pravom postaviti pitanje koliko je Carstvo još imalo svojstvo ikakvoga, pa i srednjovjekovnog, državnog jedinstva? Cini se da su to svojstvo imale pojedine zemlje. A, s druge strane, caru nije bila nepoznata ideja predstavništva i nije mu izgledala nespojivom s vlašću, ni s onom u samome Carstvu, niti s vlašću cara u pojedinim dijelovima Carstva (od Baltika i Poljske do Italije i Provence). Naime, Curia solemnitas u Wormsu 1231. donijela je odluku (Sententia de iure statuum terrae) da prinčevi ne propisuju poreze niti mijenjaju postojeće običajno pravo bez pristanka meliores et maiores terrae. Dakle, ipak i broj, količina (tj. i njezini predstavnici) postaje priznatim sudionikom (uz najbolje) u odluci o tome. Ne samo kao preporuka za pojedine vladare-prinčeve Carstva, nego i sam car poseže za predstavništvom u pojedinim dijelovima Carstva. Iste godine car Fridrik II saziva Colloquium u Ravenni. Slični se skupovi održavaju za pojedine zemlje, a od polovice 13. stoljeća pojedine zemlje (primjerice, Rajnska konfederacija 1269) sazivlju svoje skupštine staleža.²⁹ Te su skupštine uvijek zadržale naziv Colloquium, da bi se jasno razlikovale od carske Curiae generalis. Sva različitost gospodarskog, političkog, pravnog, pa i etničkog sastava pojedinih zemalja Carstva došla je do izražaja u sastavu i nadležnostima tih zemaljskih staleških skupština (Landtaga). Dok, primjerice, Landtag Brandenburga uopće nema predstavnike gradova, u Landtagu Württemberga oni prevladavaju već u 15. stoljeću; dok u Austriji krupno plemstvo (Herren) čini zaseban stalež (Stand), odvojen od nižeg plemstva (Ritterschaft), dotle je u Saksoniji i Brandenburgu razlika samo u načinu poziva (pojedinačan i opći poziv), a u većini zemalja oni su posve spojeni u plemstvo (Adel). Neki su gradovi (Hamburg, Frankfurt na Majni itd.) samostalni i njihovi predstavnici sjede u Imperijalnoj skupštini (Reichstag) zajedno s prinčevima. U istočnom Frieslandu seljaci su neposredno predstavljani u Landtagu i čine treći stalež uz vitezove i gradove (svećenstvo nema posebne predstavnike). Slično je u Tirolu, gdje su seljaci četvrti stalež. Uz to, u pojedinim zemljama Carstva skupštine staleža imaju vrlo različitu nadležnost. Dok su, primjerice, skupštine obje (Gornje i Donje) Bavarske već koncem 14. stoljeća stekle veliku moć (imenovanje članova »vlade«, odluka o ratu, o porezima itd.), slično kao i u Württembergu, dotle u Hessenu i Palatinatu staleži samo povremeno pokazuju svoju moć.³⁰

Sličan razvoj, kao nejedinstvo i različitost, pokazuje se i na prostoru današnje Italije. Od Sicilije do Savoje, Friulije, Pijemonta te papske države, već koncem 13. i na početku 14. stoljeća javljaju se staleške skupštine.³¹ U sjevernoj Italiji, koja je u okviru Carstva, gradovi stječu najprije veliku go-

28 Marongiu, *nav. dj.*, str. 108.

29 G. Barraclough, *The Origins of Modern Germany, 1949*; F. L. Carsten, *Princes and Parliaments in Germany from the 15th to the 18th Century, 1959.*

30 A. R. Myers, *Parliaments and Estates in Europe to 1789, London 1975, str. 78.*

31 O tome vrlo iscrpno: Marongiu, *nav. dj.*, str. 109-219.

spodarsku moć, a potom i veliku političku samostalnost te, po antičkoj tradiciji ali, čini se, još više zbog svoje veličine, organizaciju ne polažu na predstavničkoj, nego na neposrednoj demokraciji. U okviru papske države predstavničke skupštine imaju samo povremeno nekakvu samostalnu ulogu. Samo u Napulju, Siciliji i Sardiniji predstavničke, staleške skupštine traju dulje, čini se, ne bez utjecaja španjolskih Cortesa.

Potrebno je spomenuti i staleške skupštine u Nizozemskoj, Danskoj, Švedskoj, Poljskoj, Mađarskoj, Moldaviji itd. Međutim, zbog sporijega (buržoaskog) gospodarskog razvitka, turskih osvajanja i općih političkih prilika staleško se predstavništvo razvilo vrlo slabo ili se uopće nije razvilo u istočnoeuropskim zemljama. Onoliko koliko se i razvilo, ipak je prije bilo oblik feudalnih skupština, budući da se buržoazija slabo i kasno razvila, odnosno kad se počela razvijati već se apsolutna monarhija počela pokazivati modernijim oblikom organizacije vrhovne državne vlasti.

Za same je predstavničke skupštine bitno pitanje sam pojam predstavništva: tko, odnosno što treba biti predstavljeno. Budući da je pojam »društvo« kvantitativno i kvalitativno historijski određen, to je i pojam predstavništva historičan. Dakako, historičnost treba shvatiti kao zbiljnost, tj. mogućnost u vremenu, a ne kao apstraktni voluntarizam.

U 10. i 11. stoljeću »funkcionalna trodioba« društva postaje osviještenom zbiljom zapadnoeuropskog društva: oratores, bellatores, laboratores — to je gospodarska, društvena i pravna realnost 11. stoljeća. Međutim, tad počinje ubrzani proces pokmećivanja seljaka, tako da samo slobodni seljaci i građani u proizvođačkoj klasi zaslužuju da budu predstavljeni. Odnosno, po tadašnjoj političkoj logici, feudalni je gospodar »prirodni predstavnik« svojih kmetova. U stvari, tijekom 12. i naročito 13. stoljeća ta trodioba više ne odgovara stvarnosti: pojava građana (kao obrtnika i trgovaca), a pogotovo slojevitost u prva dva staleže, stvaraju potrebu za složenijom podjelom. To će biti povodom uspostave razlika ne samo između višeg i nižeg svećenstva i plemstva, između vojnog i birokratskog plemstva, nego i unutar trećeg staleža (gdje će ponekad kao poseban sloj istupiti seljaci, građani, rudari i sl.). Sve će se to odraziti u predstavničkim staleškim skupštinama, u broju staleža (i domova u skupštini), u načinu njihova izbora, u izbornim skupštinama itd.

Srednji je vijek daleko od apstraktne (životnim uvjetima neodređene) jedinke. Mogli bismo reći da je osnovna srednjovjekovna jedinka obitelj, više agnatska nego patrijarhalna. Snaga (broj i bogatstvo) obitelji najvažnija je društvena činjenica na koju pojedinac može računati. Glava obitelji jest njezin prirodni predstavnik, u tolikoj mjeri da žene kao glave obitelji (udovice) imaju pravo učešća u skupovima na kojima se biraju predstavnici staleža.³² Pored toga, srednjovjekovno društvo jest društvo interesnih zajednica, ne apstraktnih zajednica. Do 14. i 15. stoljeća svaki izborni skup, kao zajednica (universitas), bira svog izaslanika, koga vezuje obveznim napucima što ih mora proslijediti na skupu svog staleža (imperativni mandat). Ponekad (u Francuskoj naročito) predstavnik dobije napisane i od notara ovjerene naputke, koji u skupštini i pred biračima treba da budu dokaz širine njegova naloga. Na taj način opći staleški, pa potom i opći narodni interes, nije nijekanje parcijalnog interesa. Odnosno, parcijalni (ili pojedinačni) interes ne poprima

značenje općeg interesa, nego je opći interes samo presjek u kome se podudaraju svi parcijalni interesi, tj. zajednička odluka ima ugovornu prirodu (slično je Rousseau zamišljao uobličene »opće volje«). Ta logika ostaje i onda kad se radi o krupnim feudalcima kao pojedincima: oni su ne samo »predstavnicima« naroda svoga feuda (ponekad i slobodnih, koji žive u okviru feuda), nego još više svoje obitelji. Ne treba zaboraviti da je do 14. i 15. stoljeća feudalac često ograničen pravima nasljednika koji iščekuju, odnosno da se i u feudalca pravo raspolaganja *inter vivos* tiče (uglavnom) samo stečene, a ne i naslijedene (od predaka) imovine. Ideja zajednice očituje se i tako što se (često) kako gradovi, tako i feudalcu udružuju u razne lige. Izraz takva poimanja predstavnštva, odnosno zajednice jest potreba suglasnosti svih staleža za odluku (tzv. jednoglasnost svih staleža).

Oblik toga zajedništva parcijalnog interesa jest sam pojam staleža, odnosno, na razini cijele zajednice, skupština podijeljena u staleže (ordo, état, stato, éstament, staat, staet). To je razlog što je njemačka historiografija počela cijelo razdoblje od 13. do 18. stoljeća europske povijesti nazivati Ständestaat, budući da su zajednice i staleži (i oni su zajednice) u temelju cijelog društva. Priroda toga zajedništva nije uvijek ista: duhovni stalež (kao zajednica) imao je mnoge posebnosti po kojima se razlikuje od građanskog ili seljačkog staleža i obrnuto. Uz sve to, priroda i mjesto pojedinih staleža u cjelini staleške skupštine mijenjali su se. Mijenjao se i odnos staleža i cjeline društva, tj. odnos onih koji biraju staleže i cijele zajednice. Najprije ističu da predstavljaju cijelo društvo (to naročito naglašuje treći stalež), a kasnije staleži (pa i treći) nastoje stegnuti učešće i ograničiti pravo učešća u izborima, tj. počinju to pravo shvaćati kao privilegiju. (Od kraja 16. stoljeća u skupštini staleža provincije Holandije osamnaest gradova šalje po jednog predstavnika, dok cijelo plemstvo Holandije ima samo jednog predstavnika; 1627. u danskom Rigsdagu seljaci su izgubili svoje posebne predstavnike itd).

Tko je predstavljen u skupštini staleža? Djelomice je već govoreno o tome.

U različitim zemljama i pokrajinama, pa i unutar iste države, bili su različiti sastav i vrsta biračkog tijela, kao i način izbora. Različitost je tako velika da je različit i sam broj staleža. U cijeloj Italiji (osim Sicilije i Sardinije) bila su samo dva staleža, budući da se svećenstvo povuklo jer ga se ne tiču odluke skupštine. U francuskoj Općoj skupštini staleža (Etats généraux) uopće nema neposrednog, individualnog poziva u staleže, čak ni za krupno plemstvo i svećenstvo, nego i oni biraju svoje predstavnike po bailliageima. Naprotiv, u Engleskoj i Italiji (moćna crkvena hijerarhija) vrh svećeničkog razreda sjedi u skupštini kao »predstavnik« svog staleža i to samom činjenicom visoke službe, odnosno činjenicom uživatelja velikoga crkvenog beneficija, dakle posredstvom osobnog (službenog) statusa. U pogledu plemstva, u Francuskoj svo plemstvo je biralo predstavnike po kotarevima (bailliage), a u Engleskoj je krupno plemstvo (peers) član posebnog doma po osobnom statusu, dokle niže plemstvo bira predstavnike koji zasjedaju zajedno s predstavnicima gradova. Dok u Engleskoj krupno duhovno i svjetovno plemstvo čini poseban dom (od 1332), a u Francuskoj duhovni stalež zasjeda odvojeno od plemstva, dotle u Poljskoj krupno plemstvo zasjeda odvojeno od predstavnika nižeg plemstva, koji zajedno s predstavnicima gradova čini dom deputata. Ili, dok od kraja

15. stoljeća u Poljskoj gradovi gube svoje deputate u domu predstavnika,³⁴ dotle u Nizozemskoj tad samo predstavnici gradova zapravo čine predstavničku skupštinu.³⁴ Dakako, to je ponajviše bio izraz gospodarskog razvoja, koji je znatno ovisio o općim političkim prilikama. To posebno pokazuje predstavništvo seljaka, građana, rudara u nekim zemljama. Naime, dok u nekim zemljama koncem srednjeg vijeka dolazi do potpunog pokmećivanja seljaka (Poljska, Rusija), dotle u drugima (Švedska, Danska, Škotska, Švicarska, pa i Engleska) seljak ima punu slobodu, odnosno (kao u Engleskoj) svoju je kmetstvu osobnu ovisnost sveo na zakupni odnos. Ta društvena struktura dolazi do izražaja i u različitosti staleških skupština. U skandinavskim zemljama seljak je uvelike do 16. stoljeća zadržao slobodu, što je bila iznimka u usporedbi s položajem seljaka u drugim zemljama zapadne Europe. Tako je od 15. stoljeća danski Rigsdag slijedećih stotinu godina sastavljen od četiriju staleža: plemstva, svećenstva, građana i seljaka. Međutim, kad koncem 16. stoljeća seljaci uvelike postaju kmetovima, oni gube svoje predstavnike u Rigsdagu, te ih od 1627. više uopće nema u tom tijelu. Inače, tijekom navedenog razdoblja, dok su u Rigsdagu bili predstavnici seljačkog staleža, to je tijelo steklo vrlo široka ovlaštenja: ono nije samo određivalo poreze i odlučivalo o ratu, nego je imalo i vrlo ozbiljnu ulogu u imenovanju najviših državnih službenika. Slična je društvena struktura postojala i u Švedskoj. Koncem 15. i u 16. stoljeću u toj brdskoj i rijetko naseljenoj zemlji seljaci, a pogotovo malobrojni građani, zadržali su još veću samostalnost od plemstva nego što je to bio slučaj u Danskoj. Kako se tada u Švedskoj razvija rudarstvo, to i rudari postaju značajan (i zbog svoje koncentracije) dio društvene moći. Sve je to razlog da prilikom pobune protiv kralja Erika od Pomeranije 1435. glavna snaga pobune budu seljaci, rudari i građani. Sastala se skupština u kojoj su bili samo predstavnici tih društvenih grupa, bez plemstva i svećenstva, što je i razlog da su se oni okrenuli protiv pobune. Taj će presedan biti (jer je iza njega bila zbiljska društvena moć) ponovno ožvijen 35 godina kasnije, i to će postati osnovom nicanja dinastije Vasa: Rigsdag, u kojemu su uz plemstvo i svećenstvo i predstavnici gradova, rudara i seljaka, ne samo da će izabrati tu novu dinastiju, nego će odlučiti i o luteranskoj reformi.

I u švicarskoj je konfederaciji od početka u ruralnim kantonima seljačka masa činila osnovnu snagu na općim skupštinama i kao organ iz koga su nicali savezni predstavnički organi. Kao u Švedskoj i Danskoj, tako su i u zapadnom Frieslandu i u Tirolu seljaci imali poseban stalež.³⁵ Dakako, slobodni i bogatiji seljaci uglavnom su sudjelovali u tom izboru kao vrst seljačke elite. Tomu se predstavništvu može štošta prigovoriti sa stajališta poimanja demokracije našega vijeka, ali ne treba ići predaleko u njihovu približavanju, a još manje u poistovjećivanju. Jer, ne samo da je to bilo predstavništvo koje nije poznavalo pojedinačno i tajno glasanje, da su često društveno-kvalitativne proporcije potiskivale količinske odnose, nego ni birači od toga izbora nisu očekivali odluke vlasti koja sredstvima prava i uprave rješava njihove probleme. Bilo je to predstavljanje interesa, kojega je trebalo zaštititi od nekog drugačijeg i suprotnog interesa. Uostalom, država je samo povremeno i vrlo privremeno neposredno dosegala život pojedinaca, a pogotovo

34 U skupštini staleža Flandrije samo su predstavnici gradova i svećenstva — plemstvo je posve isključeno.

35 Myers, *nav. dj.*, str. 26.

i istovremeno život svih različitih dijelova društva. To se uglavnom događalo u vrijeme rata. Zato su rat i porezi (koji nastaju kao izvanredna, a potom i sve redovitija, davanja u ratne svrhe) bili od 16. stoljeća bitna funkcija države uopće, pa i njezinih organa, bilo skupštine staleža, bilo kralja. Te su skupštine imale različite svrhe: od toga da bude svjedokom i dokazom određenoga čina (krunisanje, kakvo obećanje, izjava vjernosti i sl.) u vrijeme kad je to bio jedini način širokog saopćavanja, do toga da budu neka vrst porote koja je svjedok, sudac i izvršitelj određene odluke (pa i o ratu i porovima). U početku su te skupštine najviše koristile vladaru, jer su sredstvo objedinjenja rasute države pod njegovom vlašću.³⁶ O zakonodavnoj funkciji države uopće, pa i skupština, sve do 16. stoljeća moguće je govoriti uglavnom kao samo o potvrdi već postojećeg (ali ne i posve neospornog) običaja.³⁷

Moguće je ustvrditi da je sudbena i izvršna funkcija prethodila zakonodavnoj, koja će tek od 16. stoljeća početi postajati značajnijom. Napokon, sve funkcije države bile su tako malobrojne (kad se ima u vidu cijelo društvo kao ukupnost svih pojedinaca) da je stalno zasjedanje, pa i samo dva puta godišnje po nekoliko dana (osobito u povodu vjerskih praznika, za Uskrs i Božić) bilo posve izlišno. A ta izlišnost bila je još veća kad se radilo o zakonodavnoj djelatnosti tih skupština. U tom smislu početna Rousseauova opaska o srednjovjekovnome predstavničkom sustavu kao »besmislenom«, uvelike gubi na oštirci, ako je riječ o besmislenosti zbog posredne demokracije u zakonodavnoj funkciji.

Šefko Kurtović

HISTORICAL GENESIS OF POLITICAL REPRESENTATION

Summary

Rousseau's claim that the system of representation originated in the feudal period requires a more precise definition: only European feudalism of a certain period knew representative democracy. Until the 13th century, feudal vassalage was founded on custom and on its conscious acceptance by the parties to the relationship, i. e. on general feudal will. Afterwards, a new process of differentiation began within the feudal class, with the individual parts of this class developing a consciousness of their particularity. At the same time, the number of vassals grew, which prevented the application of the old-established patterns of behaviour (e. g. the assemblage of all in one place). This marks the emergence of feudal assemblies as representative institutions, with progressively broader and broader competence: from judicial to executive and normative. With time, the assemblies of feudal vassals grew into non-feudal bodies, encompassing also non-feudal classes. The evolution of the representative system in feudal Europe was considerably different in various countries. The author indicates the specific features of the development of political representation in Spain, England, France, Germany, Italy and in some other countries.

37 Kiralfy, *nav. dj.*, str. 263; W. Holdsworth, *A History of English Law*, vol. II, London 1966, str. 217. i dalje.

36 J. R. Strayer, *On the Medieval, Origins of the Modern State*, Princeton, New Jersey 1970, str. 66.