

DEREN ŠTEFICA

SISTEM PARLAMENTARNE VLADE U POLITIČKIM SISTEMIMA SKANDINAVSKIH ZEMALJA

Ustavno-pravni i politički razvitak zemalja Sjeverne Evrope: Švedske, Danske, Norveške, Finske i Islanda ima vrlo osebnju i dugu povijest nastajanja. Nekadašnje plemenske regionalne zajednice Gota, Svera i drugih skandinavskih plemena postupno su u toku nekoliko stoljeća prerale u društva s izrazito feudalnim karakterom. Ta potkraj Srednjeg vijeka sve skandinavske zemlje ujedinjuju se u zajedničku monarhiju, tzv. Kalmarsku uniju¹ u kojoj su dominantne pozicije vlasti pripale Danskoj.

Sve izrazitiji rast nekih skandinavskih zemalja i njihova ekonomska i politička snaga razvile su prirodnu težnju za većom samostalnošću u odnosu na Dansku. To je osobito došlo do izražaja u povezivanju švedskog plemstva i seljaštva koje se godine 1434. diglo na ustanak² izražavajući time svoje neprijateljstvo prema Dancima.

Kalmarska unija nije dugo potrajala. Proces političke dezintegracije započeo je jačanjem Švedske kako u vojnom tako i u teritorijalnom pogledu i rezultirao je definitivnim odvajanjem Švedske i Finske od Danske godine 1523. i stvaranjem vlastite države³. Norveška je međutim još nekoliko stoljeća živjela u zajednici s Danskom u kojoj je imala podređen položaj, sličan onom koji je imala Finska prema Švedskoj. Godine 1809. Švedska je izgubila Finsku, koja dolazi pod vlast ruskog cara, a nakon napoleonskih ratova godine 1814. došlo je i do raskida norveško-danske unije⁴, koja je postojala više od 400 godina i u kojoj je Danska imala dominantne političke i ekonomske pozicije. Iako je tada Norveška postala nezavisna država, nova opasnost prijetila joj je od Švedske. Razvoj međudržavnih odnosa tih dviju zemalja, a napose težnja Švedske da proširi svoju vlast na Norvešku, odvijao se u pravcu stvaranja personalne unije između te dvije zemlje⁵. Takav ustavno-pravni status imala je Norveška do

¹ Nils Andrén: *Government and Politics in the Nordic Countries* (Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden), Stockholm, 1964, str. 5—8.

James A. Storing: *Norwegian Democracy*, Oslo, 1963, str. 14.

² Nils Andrén: *Modern Swedish Government*, Stockholm, 1968, str. 12.

³ *Ibid.*

⁴ T. K. Derry: *A History of modern Norway 1814—1972.*, Oxford University Press, 1973, str. 4. i J. A. Storing, *cit. djelo*, str. 20—26.

godine 1905., kad je objavila nezavisnost i uspostavila monarhiju te postala suverena država. Finska je dobila nezavisnost tek godine 1917.⁶, a Island 1918. Međutim, tek nakon spora između Norveške i Danske i presude Međunarodnog suda u Haagu Island postaje samostalna država godine 1944.⁷

Bogato historijsko iskustvo i zajedničke tradicije nordijskih zemalja nedvojbeno su utjecale na razvitak vrlo sličnih političkih struktura. Međutim, formiranje vlastite državnosti bilo je prije svega rezultat praktičnih potreba i vlastitog nacionalnog razvoja svake pojedine nordijske zemlje. Iako su ustavi pojedinih nordijskih zemalja nastajali u raznim razdobljima pod utjecajem evropskih gibanja, ipak svi bez razlike nose demokratska obilježja i protkani su idejom ekonomske i socijalne jednakosti kao i zahtjevom za većom liberalizacijom političkog života. Ali, s druge strane, bez obzira na sličnosti, koje su posljedica zajedničkog historijskog razvoja, ustavi pojedinih skandinavskih zemalja nose specifična obilježja i primjetne razlike. Tu prije svega mislimo na ustave Finske i Islanda. Naime, dok su Švedska, Danska i Norveška parlamentarne, odnosno ustavne monarhije, Finska i Island su republike na čelu s predsjednikom kao vrhovnim i stvarnim šefom države.

Organizacija i funkcioniranje vrhovne političke vlasti u Švedskoj, Danskoj, Norveškoj, Finskoj i Islandu temelje se na tzv. *sistemu parlamentarne vlade*, sistemu koji je doživio svoju punu afirmaciju u doba kad je počeo slabiti utjecaj kralja na vršenju izvršne vlasti. U Švedskoj na primjer godine 1917., Norveškoj 1884. i Danskoj 1901. Parlamentarizam je napokon bio institucionaliziran i u Finskoj, kada je Finska objavila svoju nezavisnost 1917., iako je već 1906. za trajanja ruske vladavine izbornim reformama i zakonom o parlamentu koji je tada donesen Finska dobila »najmoderniji parlament tog doba«⁸.

Osnovne karakteristike sistema parlamentarne vlade jesu te da vlada proizlazi iz parlamenta i da mu je odgovorna za svoj rad te da može ostati na vlasti samo tako dugo dok uživa njegovo povjerenje. U svojoj biti sistem parlamentarne vlade predstavlja jednu varijantu sistema podjele vlasti, podjele koja je izvršena između parlamenta i vlade i koja predviđa stanovitu ravnotežu između legislative i egzekutive. U slučaju da parlament izglasa nepovjerenje vladi, vlada mora dati ostavku, ali to je ujedno i znak da je došlo do rascjepa unutar političke stranke koja raspolaže većinom u parlamentu. S druge strane, interesantno je da i vlada može raspustiti parlament. Ako dođe do takve situacije, vlada je dužna raspisati nove izbore. Upravo u ovom pravu vlade da raspolaže s mogućnošću raspuštanja parlamenta i raspisivanja novih izbora očituje se ravnoteža između legislative i egzekutive. Normalno je da do promjena vlade dolazi prigodom održavanja općih redovnih izbora. Tko će ući u novu vladu, odlučuje lider one političke stranke koja je pobijedila na izborima, a na

⁵ J. A. Storing, *cit. djelo*, str. 27—30.

⁶ Jaakko Nousiainen: *The Finnish Political System*, Cambridge, Massachusetts, 1971, str. 145.

⁷ Johannes Nordal, Vladimir Kristinsson (editors): *Iceland 1966*, Reykjavik, 1967, str. 87—89.

⁸ Paavo Kastari: *The Finnish Constitutional System and its Development u: Constitution Act and Parliament Act of Finland*, Ministry for Foreign Affairs, Helsinki, 1967, str. 8.

temelju mandata koji mu je povjerio monarh. Kako u vladu obično ulazi najviše stranačko rukovodstvo, parlament samo formalno stoji nad vladom. Stvarno je stanje takvo da je vlada nadređena parlamentu.⁹

Opisani sistem parlamentarne vlade je tzv. »čisti« parlamentarni sistem, a odgovara britanskom tipu u kojem funkcionalna podjela vlasti određuje legislativnoegzekutivne odnose i u kojem su, s obzirom na postojanje dvostranačkog sistema, vlade homogene.

Međutim, skandinavske zemlje: Švedska, Danska, Norveška, Finska i Island razvile su posebnu varijantu sistema parlamentarne vlade koja se donekle razlikuje od britanskog tipa, upravo s obzirom na funkcioniranje nordijskog više-stranačkog sistema, koji obično dovodi do tzv. koalicionih vlada. Zato smatramo da je u praktičnom djelovanju nordijski sistem vrlo sličan modelu parlamentarnih vlada koji primjenjuju zemlje Beneluxa.

U nastojanju da što bolje razumijemo nordijsku varijantu parlamentarne vlade, kao i sličnosti i razlike u organizaciji vrhovne političke vlasti, prijeko je potrebno da odnose između legislative i egzekutive promatramo unutar vlastitih političkih sistema svake pojedine nordijske zemlje.

Sistem parlamentarne vlade kakav poznaje suvremena *Švedska*, danas jedna od vrlo moderno organiziranih država Evrope, produkt je procesa političke modernizacije koji je započeo još u XIX. stoljeću postupnim transformiranjem tradicionalnih monarhija u parlamentarne demokracije.

U toku nekoliko idućih decenija nakon što je stvorena švedska nacionalna monarhija godine 1523. i formirana kraljevska vlast, koja zajedno s već ranije osnovanim švedskim parlamentom — Riksdagom (1435), čini osnovu razvitka ustavnog sistema Švedske, težnje nekih kraljeva da vladaju apsolutistički i centraliziraju monarhijska prava bile su sve izrazitije. Da bi na neki način ograničio autokratsku vlast monarha i njegov odlučan utjecaj na cjelokupan život Švedske, Riksdag je godine 1809.¹⁰ donio novi ustav koji je prvi put jasno formulirao podjelu političke vlasti između monarha s jedne strane i parlamenta s druge strane. Egzekutivna ovlaštenja ustav je povjerio kralju, dok je kontrolu nad financijama, odnosno dvjema važnim financijskim institucijama, dao Riksdagu, a u sferi zakonodavstva parlament je dijelio vlast s kraljem. Ustav iz godine 1809. nije znamenit samo stoga što je u principu ograničio kraljevsku vlast, nego je njegovo veliko značenje u tome što se cijeli politički sistem moderne Švedske formalno-pravno temelji na njemu sve do danas.¹¹

Treba naglasiti da je daljnji razvitak švedskog parlamenta bio uvjetovan razvojem društveno-ekonomskih odnosa, a prije svega procesom industrijalizacije i brojnim političkim faktorima koji su samo ubrzali proces reorganizacije Riksdaga. U stvari, ustav iz godine 1809. označio je put prema parlamentarnoj demokraciji. Naime, nekadašnja praksa, koja se s vremenom ustalila, da u par-

⁹ Dan Gjanković: *Osnovne karakteristike engleskog sistema parlamentarne vlade*, nalazi se u: »*Dvostranački sistem u Velikoj Britaniji*«, Politička misao, br. 2, 1965, Zagreb, str. 18—21.

¹⁰ Nils Andrén: *Modern Swedish Government*, Stockholm, 1968, str. 14.

¹¹ Novi ustav Švedske koji je pripreman punih 20 godina izglasan je u parlamentu u rujnu godine 1973., a stupit će na snagu 1. siječnja 1975.

lament ulaze predstavnici plemstva, svećenstva, gradova kao i vlasnici zemlje bila je reformama iz godine 1865. i 1866. ukinuta i uvedena je dvodomna struktura parlamenta.¹²

Razvitak financijskih ovlaštenja parlamenta, zatim njegov utjecaj na zakonodavstvo, kao i prelaženje drugih prerogativa s kralja na parlament, samo su ukazivali na jačanje uloge parlamenta, koji je u toku idućih pola stoljeća postao važan faktor političke vlasti. Velike promjene odnosile su se i na kontrolu vanjske politike, koja je dugo vremena bila polje osobnog interesa i utjecaja samog monarha. U vršenju svojih prerogativa kralj se služio pojedinim ministrima koji su, istodobno surađujući s kraljem, preuzimali odgovornost za pojedine odluke. Poslije, kad je parlament postao moćan faktor, vladar je odlučio uzimati ministre iz parlamentarne većine. Tako se postupno razvio poseban politički organ, tzv. kabinet, koji je faktično obnašao izvršnu vlast iako je ona formalno i dalje ostala u rukama krune. Ovaj odnos između legislative koja je izražena u parlamentu i egzekutive koja je prešla u ruke kabineta, a koji može opstati samo tako dugo dok uživa povjerenje parlamentarne većine, u svojoj biti izražava princip sistema parlamentarne vlade. Međutim, u to vrijeme još se ne može govoriti o reprezentativnoj strukturi Riksdaga, jer je relativno mali broj građana uživao pravo glasa. Izborne reforme iz 1907. i 1909. koje su uvele opće pravo glasa za muškarce pri izborima za donji dom švedskog parlamenta i proporcionalnu reprezentaciju u izborima za članove oba doma, te uvođenje općeg i jednakog prava glasa 1918. definitivno su označili pobjedu demokratskih principa. Napokon važna promjena u sistemu parlamentarne vlade dogodila se 1917., kad su liberali zajedno sa socijaldemokratima formirali koalicionu vladu s podrškom većine u donjem domu. Od tada je kraljev izbor prvog ministra, čiji je položaj formalno-pravno bio priznat već godine 1876., ograničen stranačkim savezom u Riksdagu.

U relativno dugom i vrlo dinamičnom vremenskom razdoblju od 164 godine ustav Švedske nije doživio neke dublje i bitnije promjene, iako je Švedska u tom periodu prošla nekoliko etapa značajnih preobražaja na političkom i ekonomskom planu. Međutim, godine 1950. Šveđani su se pod izrazito jakim utjecajem Socijaldemokratske političke stranke odlučili da cijeli ustavno-pravni sistem podvrgnu temeljitoj reviziji.¹³ Formirana kraljevska komisija godine 1954. imala je zadatak da istraži pojedine praktične aspekte ustavnog sistema, kao npr. referendum, izborni sistem, položaj i odgovornost ministara te strukturu vlade i Riksdaga. Nakon gotovo desetgodišnjeg rada komisija je prezentirala prijedlog za kompletno novi ustavni dokument, koji je još idućih deset godina bio predmet brojnih kritika i rasprava. Novi ustav izglasan je u švedskom parlamentu u rujnu godine 1973., a stupit će na snagu 1. siječnja 1975.

Parlamentarizam u Švedskoj doživio je znatne promjene, kako u formi tako i u sadržaju. Najznačajnija strukturalna promjena švedskog parlamenta dogodila se u razdoblju između godine 1967. i 1969. uspostavljanjem unikameralizma kao posljedice promijenjenih društvenih odnosa unutar Švedske, a perma-

¹² Nils Andrén, *cit. djelo*, str. 14. i 15.

¹³ M. Donald Hancock: *Sweden, The Politics of postindustrial change*, Hinsdale, Illinois, 1972, str. 203.

nentni većinski položaj socijaldemokrata gotovo od godine 1930. zadao je udarac manjinskim vladama.

Oblik vladavine u Švedskoj kao i ustavna ovlaštenja najvažnijih nosilaca političke vlasti formulirani su u dva temeljna zakona koji imaju snagu ustava: u tzv. dokumentu o obliku vladavine, koji određuje temelje parlamentarne vlade i kompetencije egzekutive i legislative, i u aktu parlamenta koji propisuje upravljanje organizacijom Riksdaga i opću zakonodavnu proceduru. Isti ustavni status, koji se međutim ne odnosi na organizaciju političke vlasti, imaju još dva zakona, i to: zakon o slobodi tiska i zakon o nasljeđivanju, koji zajedno s naprijed navedena dva temeljna zakona tvore švedski ustav.¹⁴

Sve do ustavnih promjena godine 1967. i 1969., a koje su stupile na snagu tek 1. siječnja 1971., švedski parlament sastojao se od dva doma nejednake veličine, ali jednakih legislativnih kompetencija. Članove donjeg doma, njih 233, birali su neposredno građani Švedske u 28 izbornih okružja na vrijeme od 4 godine, a izbor članova za gornji dom, u koji je ulazio 151 poslanik, obavljao se posredno, to jest članove gornjeg doma birala su općinska i gradska vijeća.¹⁵ Uvođenjem unikameralne strukture, odnosno jednodomnog tijela, sveukupan broj članova reduciran je na 350.^{15a} Nova ustavna odredba propisuje da se 310 zastupnika bira u 28 izbornih jedinica, a raspodjela mandata vrši se u skladu sa Saint Lagü sistemom, dok se preostalih 40 zastupnika bira na nacionalnoj osnovi. Da bi pojedina politička stranka mogla dobiti barem jedno zastupničko mjesto u Riksdagu, prijeko je potrebno da dobije barem 4% nacionalnih glasova ili 12% glasova u izornoj jedinici.¹⁶

Ne upuštajući se detaljnije u razmatranje novih ustavnih reformi u Švedskoj, koje su bez sumnje vrlo značajne, željeli bismo istaknuti samo neke promjene koje se neposredno odnose na sistem parlamentarne vlade. Tu prije svega mislimo na eksplicitno formuliranu odredbu koja regulira odnose povjerenja između vlade i Riksdaga, a koja je prvi put tada inkorporirana u švedski ustav. Naime, godine 1971. švedski kabineti nisu bili pravno subjekti pokretanja pitanja »nepovjerenja«. No i prije legaliziranja takve odredbe švedski kabinet, odnosno egzekutiva, morao je podnositi parlamentu godišnji izvještaj o svome radu ili izvještaj o nacionalnom budetu. Prihvaćanje i odobravanje takvih izvještaja značilo je izglasavanje povjerenja vladi. Ustavnim amandmanom na ustavni zakon o obliku vladavine predviđeno je izričito da 1/10 zastupnika Riksdaga¹⁷ može pokrenuti postupak izglasavanja »nepovjerenja« protiv pojedinog ministra: ako se o tome izjasni apsolutna većina članova parlamenta, ministar mora dati ostavku, a ako je takvo nepovjerenje izglasano prvom ministru, onda ostavku podnosi cijela vlada. Postupak pokretanja »nepovjerenja« prestat će važiti ako vlada, odnosno prvi ministar, nakon toga unutar tjedan dana odluči po vlastitoj inicijativi raspustiti parlament i raspisati nove izbore. Ako je parlament

¹⁴ *Constitutional Documents of Sweden*, Stockholm, 1972, str. 5.

¹⁵ Nils Andrén: *Modern Swedish Government*, Stockholm, 1968, str. 77. i 89.

^{15a} *The Riksdag Act*, čl. 1, str. 33. u: *Constitutional Documents of Sweden*, Stockholm, 1972.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *The Instrument of Government*, čl. 107, str. 29. nalazi se u *Constitutional Documents of Sweden*, Stockholm, 1972.

raspušten prije isteka mandata i ako su za to vrijeme održani novi izbori, članovi novog Riksdaga ostat će na tim položajima samo za preostali dio do isteka normalnog trogodišnjeg mandata. To je jedna od specifičnosti švedskog sistema koju ne poznaje ni jedna druga nordijska zemlja. Od uvođenja parlamentarizma godine 1917. donji dom je bio raspušten prije isteka mandata samo jednom, i to godine 1958. Drugo dodatno sredstvo koje stoji Riksdagu na raspolaganju, a kojim može vršiti pritisak na egzekutivu, jest pravo interpelacija i postavljanje pitanja. Oba se oblika najčešće upotrebljavaju da se dobije neka informacija ili pak kritizira vladina politika. Zato ne začuđuje činjenica da njihov najveći broj potječe od opozicionih stranaka.

Egzekutivu u širem smislu čini monarh i vlada s prvim ministrom, koji je obično stvarni šef političke stranke koja je odnijela pobjedu na izborima. Novi ustav koji će stupiti na snagu 1. siječnja 1975. ne predviđa nikakve odredbe o načinu izbora nove kraljevske kuće ako bi se »sadašnja loza ugasla«¹⁸, što po mišljenju nekih autora ukazuje na mogućnost da švedski parlament ukine monarhiju i proglasi Švedsku republikom, pa tako prešutno i bezbolno likvidira tu, stoljećima staru instituciju. I dok su ranije kraljevi igrali aktivnu ulogu u formuliranju politike, proces modernizacije postupno je mijenjao poziciju kralja i slabo njegovu političku važnost. Uvođenje sistema parlamentarne vlade u Švedskoj godine 1917. označilo je prijelaz stvarne egzekutivne vlasti na kabinet, a funkcije kralja postale su samo ceremonijalne. Za razliku od drugih skandinavskih zemalja, a napose susjedne Finske, Švedske vlade karakterizira politička stabilnost, a jedan od najvažnijih faktora koji tome pridonosi je umjerenost, politička i ideološka, te spremenost na kompromise, što je bez sumnje plod povijesne tradicije i relativno velike homogenosti društva.

Sistem parlamentarne vlade koji danas funkcionira u *Danskoj*¹⁹ temelji se na podjeli nadležnosti između Folketinga (parlamenta), vlade i kralja. I Danska je kao i Švedska prošla dug razvojni put od apsolutne monarhije do parlamentarne demokracije. Već je tzv. junski ustav iz godine 1849., koji je po mišljenju mnogih bio za ono doba vrlo liberalan, izvršio podjelu političke vlasti na egzekutivu koja je pripala kralju i legislativu koja je bila podijeljena između monarha i parlamenta, dok je vršenje sudske vlasti bio povjerio nezavisnim sudovima. Taj je ustav bio značajan jer je prvi put uveo građanska prava, kao npr. pravo na jednakost, građanske slobode i pravo na vlasništvo.

Nakon godine 1866. »lijevo« orijentirane političke snage zahtijevale su da Folketing bude priznat kao glavno reprezentativno tijelo i da se uvede *parlamentarni princip vlade*, odnosno da kralj bira svoje ministre iz vodeće partije u parlamentu. Konzervativci su međutim podržavali pravo da kralj po vlastitom izboru odabire ministre. Međutim, u to vrijeme još se ne može govoriti o sistemu parlamentarne vlade, jer je princip ministarske odgovornosti pred parlamentom u Danskoj bio uveden tek godine 1901.

U izborima te godine »lijevo« političke stranke, napose socijaldemokrati odnijeli su uvjerljivu pobjedu i formirali prvu vlastitu vladu. Širenjem prava glasa

¹⁸ Dragoš Stamenković: *Švedska bi mogla postati republika*, »Vjesnik«, 21. lipnja 1973.

¹⁹ Nils Andrén: *Government and Politics in the Nordic Countries (Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden)*, Stockholm, 1964, str. 25—31.

i donošenjem liberalnijih izbornih pravila stvarala se u toku niza godina osnova za daljnje jačanje uloge i prestiža danskog parlamenta Folketinga.

Nakon završetka II. svjetskog rata ponovno su aktualizirane reforme usmjerene u pravcu donošenja novog ustava. Ustav kraljevine Danske donesen 1953, bio je rezultat kompromisa između dviju većih političkih stranaka, a temeljio se na nekoliko fundamentalnih principa, od kojih je s aspekta našeg razmatranja važan onaj koji kaže da legislativna vlast pripada zajednički kralju i Folketingu, izvršna kralju, a sudska sudovima. Na temelju tog ustava danski parlament ili Folketing ima unikameralnu strukturu, tj. sastavljen je samo od jednog doma u koji se bira 179 poslanika, a taj broj uključuje i po dva poslanika koje biraju stanovnici Grenlanda i Farskih otoka na vrijeme od 4 godine. I u danskom sistemu parlamentarne vlade vlada odgovara za svoj rad parlamentu. U slučaju da egzekutiva raspusti parlament i raspiše nove izbore prije isteka mandata novoizabrani zastupnici birani su na vrijeme punog mandatnog razdoblja, tj. 4 godine, što je suprotno praksi koju poznaje Švedska. Dok je Folketing zakonodavni organ, egzekutivna ovlaštenja pripadaju kralju, a stvarno vladi. Kralj samo formalno daje mandat za sastav vlade, jer stvarno o izboru članova vlade odlučuje prvi ministar po vlastitu izboru. Međutim, ministri će ostati na svojim položajima samo tako dugo dok uživaju povjerenje Folketinga. Cini nam se, međutim, da nije potrebno upuštati se u detaljnije razmatranje sistema parlamentarne vlade koji funkcionira u Danskoj danas, jer manje više odgovara odnosima koji su zajednički većini parlamentarnih demokracija, a prije svega onim političkim odnosima koji dolaze do izražaja u susjednoj Švedskoj i Norveškoj.

Razvoj ustavno-političkog sistema *Norveške* odvijao se u pravcu stvaranja unitarne države. Ustav kao temeljni dokument koji regulira društvene i političke odnose kao i cjelokupnu strukturu vlasti u zemlji spominje da je Norveška »ograničena i nasljedna monarhija«²⁰.

Norveška je kao i druge skandinavske zemlje razvila u svom ustavno-političkom sistemu sistem parlamentarne vlade koji je ovdje bio formalno uveden godine 1884.

Razvitak norveškog parlamentarizma može se podijeliti u tri faze: prva obuhvaća razdoblje od donošenja norveškog ustava godine 1814. i traje do 1884., drugo razdoblje proteže se od 1884. pa do raskida Norveško-Švedske unije 1905. i treća faza od 1905. pa do danas.²¹ U prvom razdoblju norveške ustavnosti, tj. u prvoj polovini XIX. stoljeća, još ne postoji jasna koncepcija ministarske odgovornosti pred parlamentom (Stortingom). Međutim, u toku političkog razvoja Norveške postupno dolazi do jačanja parlamenta i njegove prevlasti nad kraljem. Tadašnja Liberalna stranka koja je godine 1882. pobijedila na izborima primorala je kralja da prihvati Johna Sverdrupa, tadašnjeg lidera stranke, kao prvog ministra, koji je zatim izabrao članove svog kabineta uz pristanak Stortinga i kralja. Tada je (to jest god. 1884.) parlamentarizam bio definitivno uveden u politički sistem Norveške. U drugoj fazi dolazi do odstupanja od uobičajene parlamentarne prakse. Naime, od 1893. do 1895. ta-

²⁰ *The Constitution of Norway*, čl. 1. str. 1. Royal Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 1969.

²¹ James A. Storing: *Norwegian Democracy*, Oslo, 1963, str. 51.

dašnja vlada Emila Stanga kojega je imenovao kralj Oscar II. ostala je na vlasti usprkos činjenici što joj je parlament iskazao nepovjerenje.²² Nakon raskida Norveško-Švedske unije god. 1905. pa sve do danas kralj nikada nije predložio kabinet koji ne bi prihvatio parlament, a što je posebno važno — kralj se ne miješa u djelovanje vlade.

U skladu s principima podjele vlasti, koja je izvršena između zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa, zakonodavna vlast je skoncentrirana u parlamentu. Parlament ili, kako ga Norvežani zovu, Storting, nosilac je suvereniteta i jedan je od vrhovnih organa političke vlasti a počiva na prividno dvodomnoj strukturi. Zastupnici norveškog Stortinga biraju se u jedan dom na vrijeme od 4 godine. Tek kada se Storting konstituira kao unikameralno tijelo, svi članovi parlamenta biraju između sebe 1/4 članova koji će raditi u domu zvanom Lagting, dok preostale 3/4 postaju članovi Odelstinga. Zato bismo se složili s tvrdnjom da je norveški parlament prije svega modificiran jednodomni sistem. Ova, naoko prividna dvodomna struktura uvedena je, kako tvrde neki teoretičari, prije svega zato da osigura dvodomno razmatranje svih zakonskih prijedloga. Međutim, ona je samo formalna, jer zakone donosi Storting u punom sastavu 2/3 većinom. Ustavni amandmani, međunarodni ugovori, budžet i financijska pitanja također se razmatraju na zajedničkoj sjednici oba doma.

Posebno je važno spomenuti da norveški ustav iz 1814. kao ni ustavne promjene iz 1963. nisu izričito propisali odgovornost vlade, odnosno kabineta pred parlamentom. Međutim, profesor James A. Storing smatra da se tragovi odgovornosti ministara pred parlamentom mogu naći u čl. 30. norveškoga ustava, koji kaže: »Ako je neki član državnog savjeta mišljenja da je odluka kralja suprotna obliku vladavine ili zakonima kraljevstva ili da šteti kraljevstvu, njegova je dužnost da stavi prigovor protiv nje (odluke, prim. Š. D.) i da izrazi svoje mišljenje. Član koji neće postupiti tako smatrat će se da je sporazuman s kraljem i bit će odgovoran na takav način kako će se kasnije odlučiti, a može biti i tužen od Odelstinga pred ustavnim sudom kraljevstva.«²³ U ustavno-pravnoj praksi Norveške bilo je slučajeva podizanja tužbi od strane Odelstinga protiv ministara pozivajući se na čl. 30. ustava. To je osobito dolazilo do izražaja u vrijeme neslaganja kralja i parlamenta.

Znatna ovlaštenja koja je prije vršio kralj prešla su na državni savjet (vladu) koji je u obavljanju svojih funkcija odgovoran parlamentu. I premda u čl. 3. norveškog ustava stoji da svu izvršnu vlast ima kralj, stvarno je stanje takvo da realne pozicije vlasti drži vlada. Kralj formalno imenuje vladu, jer stvarno o sastavu vlade odlučuje lider stranke koja je pobijedila na izborima, a na osnovi mandata koji mu je povjerio kralj. Parlament izglasava investituru vladi i faktično daje svoju suglasnost na njezin sastav. Uvođenjem sistema parlamentarne vlade vlada je politički odgovorna pred parlamentom za svoj rad. Ministri su ustavno vezani da stave prigovore protiv kraljevskih rezolucija koje su protivne utvrđenom obliku vladavine. Da bi se učvrstila ministarska odgovornost, ustav zahtijeva da sve odluke koje donosi državni savjet mora supotpisati ministar određenog resora ili prvi ministar. Kralj, kome

²² *Ibid.*, str. 53.

²³ *The Constitution of Norway*, čl. 30, str. 8.

pripada pravo potpisivanja zakona, može uskratiti potpis i staviti suspenzivni veto. Međutim, praktična upotreba veta u Norveškoj ima drukčije djelovanje nego u drugim parlamentarnim sistemima. Kakav će biti učinak veza, ovisi o vrsti predloženog zakona, tj. da li je za njegovu raspravu potrebna dvodomna struktura parlamenta ili je dovoljno da se predmet raspravi u parlamentu kao unikameralnom tijelu. Kad se radi o prvom slučaju (tj. o dvodomnoj proceduri), usprkos vetu kralja zakon će postati zakon ako je u nepromijenjenom obliku dva puta izglasan u Stortingu. Za sve one rezolucije koje su raspravljene u parlamentu kao jednodomnom tijelu ne traži se sankcija kralja da bi postale valjane.²⁴ Suprotno praksi u drugim zemljama s parlamentarnim sistemom vlade gdje ministri ostaju članovi parlamenta, u Norveškoj član vlade, bez obzira da li je izabran iz parlamenta ili nije, na temelju ustava ima pravo da diskutira, ali ne i da glasa o nekom pitanju. Vlada pada kad joj parlament izglasa nepovjerenje, što je dosta rijedak slučaj u parlamentarnoj praksi Norveške, ili ako neke predložene mjere koje su označene kao »važni vladini prijedlozi« dožive neuspjeh u oba doma parlamenta.

Sistem parlamentarne vlade poznaje i *Finska*, ali u nešto drukčijem obliku od onoga koji danas funkcionira u Švedskoj, Norveškoj i Danskoj. Kad je godine 1917. proglasila svoju nezavisnost raskinuvši političke veze s carskom Rusijom, Finska je započela pripreme za donošenje novog ustava, na temelju kojeg je godine 1919. bila proglašena republikom.

Finski ustav po svojoj strukturi i sadržaju nešto je drukčiji od ustava drugih nordijskih zemalja, a sastoji se od četiri temeljna zakona koji imaju snagu ustava. To su: ustavni zakon koji propisuje oblik vladavine u Finskoj, zakon o uređenju parlamenta (Eduskunte), zakon o odgovornosti djelovanja članova državnog savjeta (vlade) te zakon o državnom sudu.²⁵

Princip parlamentarne vlade izražen je na vrlo jasan i koncizan način u čl. 36. ustavnog zakona o obliku vladavine (*the Form of Government Act*), koji eksplicitno kaže da članovi državnog savjeta (vlade) moraju uživati povjerenje parlamenta. Ova odredba ugrađena je u finski ustav po uzoru na ustav Francuske iz godine 1875., koji je također propisao političku odgovornost članova vlade. Pri tom odmah treba naglasiti da sistem parlamentarne vlade kakav poznaje Finska pokazuje stanovita odstupanja ne samo u odnosu na druge nordijske zemlje, nego i u odnosu na klasičan engleski model parlamentarne vlade. Ta razlika proizlazi prije svega iz samog finskog političkog sistema koji s obzirom na svoja temeljna obilježja nosi karakteristike dva različita tipa vladavine: američkog predsjedničkog sistema i evropskog parlamentarnog sistema.²⁶ Velika ovlaštenja koja ustav daje predsjedniku republike, a koja se djelomice temelje na direktnom mandatu koji dobiva od naroda²⁷, kao i s obzirom na znatan utjecaj što ga šef države u realnom političkom životu vrši na druge organe političke vlasti, ukazuju na elemente predsjedničke vlade.

²⁴ James A. Storing, *cit. djelo*, str. 55.

²⁵ *Die Verfassung Finnlands, Regierungsform, Reichstagsordnung*, Helsinki, 1972.

²⁶ Jaakko Nousiainen: *The Finnish Political System*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971, str. 147.

²⁷ Klaus Törnudd: *The Electoral System of Finland*, London, 1968, str. 45. Tuttu Tarkiainen: *The President and Parliamentarism in Finland*, 1960, str. 1—3.

Međutim, s obzirom na utvrđenje unutrašnje odnose legislativne i egzekutivne vlasti, finski politički sistem nosi obilježja modernog parlamentarnog tipa vladavine.

Unatoč eksplicitno formuliranoj ministarskoj odgovornosti »tvoritelji« usta-va ugradili su u ustavnu strukturu i Montesquieuovu koncepciju o podjeli vlasti, podijelivši je na legislativnu, egzekutivnu i sudsku (čl. 2. ustava), premda taj teoretski koncept nije najdosljednije našao svoju praktičnu primjenu u finskom političkom sistemu.

Da bi se na neki način ograničila svemoć državne vlasti i sačuvala osobna sloboda pojedinca, odnosno da bi se spriječila koncentracija vlasti u jednom organu, potrebno je da se formira nekoliko nosilaca državne vlasti, koji bi bili više-manje međusobno organizacijski i funkcionalno nezavisni. Međutim, ta teoretska koncepcija, usko povezana s praktičnim djelovanjem triju više-manje samostalnih nosilaca državne vlasti — parlament, predsjednik i vrhovni sud — predstavlja u svojoj biti samo posebnu varijantu podjele vlasti u kojoj je vlada na određen način funkcionalno ovisna o parlamentu, a organizaciono o predsjedniku republike.

Profesor Turku sveučilišta Jaakko Nousiainen u svom poznatom djelu *The Finnish Political System* kaže: »Pojam podjele vlasti ostvaren u ustavu više se temelji na nacionalnoj prošlosti nego na političkim teorijama. Čak se i zakon o obliku vladavine iz 1772., koji je bio na snazi i za perioda ruske vladavine, pozivao na dualitet vlasti: vrhovnu vlast vršio je monarh i skupština. U vezi s događajima koji su se zbili u vrijeme stjecanja finske nezavisnosti socijaldemokrati su zastupali sistem u kojem bi parlament držao vlast, ali druge stranke podržavale su čuvanje principa dualiteta vlasti i mnoga ovlaštenja koja je ranije vršio kralj bila su dana predsjedniku.«²⁸

U većini modernih buržoasko-demokratskih društava, pa tako i u finskom, politički je sistem zasnovan na principu političke reprezentacije koja se u svojoj biti temelji na političkoj aktivnosti najširih slojeva društva, koji u izbornom procesu formiraju predstavnički organ vlasti. Glavna institucija kroz koju dolazi do izražaja politička reprezentacija jest nacionalna legislativa ili parlament koji se javlja kao nosilac suvereniteta i jedan od vrhovnih organa političke vlasti. U čl. 2. ustavnog zakona, koji propisuje oblik vladavine, stoji da: »suverena vlast u Finskoj pripada narodu koji je reprezentiran od svojih delegata okupljenih u parlament«. Ova odredba jasno ističe i u prvi plan stavlja princip narodnog suvereniteta, a u usporedbi s drugim institucijama političke vlasti i primarnu ulogu parlamenta kao reprezentativnog tijela finskog naroda. Međutim, finski parlament nije jedini organ koji reprezentira građane kao nosioce suvereniteta. Takva uloga pripada i predsjedniku republike, kojeg s obzirom na način izbora, odnosno na temelju direktnog mandata što ga dobiva od naroda, bez sumnje možemo smatrati predstavnikom naroda. Razumljivo je da parlament kao nosilac narodnog suvereniteta nije neograničen, jer aktivnost drugih najviših državnih organa, kao npr. državnog savjeta (vlade) i predsjednika republike, kojima pripada vrhovna izvršna vlast, kao i sudska aktivnost, koja pripada nezavisnim sudovima, na stanovit način ograničavaju parlament u vršenju političke vlasti koja pripada narodu.

²⁸ Jaakko Nousiainen, *cit. djelo*, str. 148—149.

Organizacija i proceduralna pravila finskog parlamenta (Eduskunta) regulirani su zakonom o parlamentu koji ima snagu ustava. Finski parlament je unikameralno tijelo koje po mišljenju istaknutih finskih znanstvenika i političara u odnosu na dvodomnu strukturu »osigurava veće garancije kako s obzirom na jedinstvo tako i u pogledu razmatranja interesa širokih masa«²⁹. Međutim, interesantno je spomenuti postojanje tzv. »velikog komiteta« sastavljenog od 45 članova, koji je u stvari zamjena za drugi dom parlamenta, a glavni mu je zadatak proučavanje svih zakonskih prijedloga.

Članove parlamenta, njih 200, biraju birači neposredno tajnim glasanjem na četiri godine, i oni su reprezentanti cijelog naroda. Za vrijeme održavanja parlamentarnih izbora, koji su uz predsjedničke izbore danas najvažniji izbori u Finskoj, cijeli je teritorij Finske podijeljen u petnaest izbornih okružja koja biraju različit broj predstavnika ovisno o gustoći stanovništva. Tako npr. Helsinki bira najveći broj — 21 zastupnika, a Aaland otok samo jednog predstavnika. Raspodjela mandata vrši se sistemom proporcionalne reprezentacije primjenjujući d'Hondtovu metodu, osim u Aalandu, gdje se s obzirom na izbor samo jednog zastupnika primjenjuje sistem većine. Proporcionalna reprezentacija jedan je od faktora koji podržava višestranačke odnose i omogućuje da različita mišljenja budu zastupljena u parlamentu. S obzirom na relativno velik broj političkih stranaka koje djeluju u političkom životu Finske ni jedna od njih nema šanse da dobije većinu zastupničkih mjesta u parlamentu. Usprkos tome utjecaj političkih stranaka u okviru parlamenta vrlo je jak, kako u pogledu pripremanja i razmatranja prijedloga tako i u pogledu donošenja konačnih odluka. Članovi parlamenta prije svega su članovi parlamentarnih grupa koje djeluju na stranačkoj osnovi.

Pravo je i dužnost parlamenta da nadzire aktivnost vlade, tj. članova državnog savjeta koji su mu odgovorni za sve radnje koje vrše u okviru ustavnih i zakonskih ovlaštenja. Politička i parlamentarna odgovornost kabineta ili pojedinog člana ostvaruje se na dva načina, ili u obliku pitanja ili preko interpelacije. Svaki član parlamenta može postavljati pitanja članu državnog savjeta, na koja je odgovarajući ministar dužan odgovoriti u roku od 30 dana. Ako »zbog prirode stvari« ministar ne može odgovoriti na postavljeno pitanje, dužan je o tome obavijestiti parlament u istom roku³⁰. Važno je istaknuti da se postavljanjem pitanja ne može direktno odlučivati o povjerenju ili nepovjerenju vladi, nego članovi parlamenta, tražeći neku informaciju, samo upozoravaju vladu na neke slabosti u društvu. Što se tiče interpelacija, zakonski propisi određuju da se one upućuju »članu državnog savjeta, a odnose se na predmet koji je pod njegovom jurisdikcijom«³¹. Međutim, u parlamentarnoj praksi interpelacije se mnogo šire koriste. Iako se interpelacije upućuju pojedinom ministru, u praksi je ona najčešće upravljena na kabinet kao cjelinu. Vlada je obvezna odgovoriti na interpelaciju u roku od 15 dana. Konačnu odluku o danom objašnjenju vlade donosi parlament, koji ili prihvaća odgovor ili

²⁹ Jaakko Nousiainen, *cit. djelo*, str. 160.

Takav stav zauzinao je i komitet za parlamentarne reforme iz godine 1906.

³⁰ Paavo Kastari: *The Finnish Constitutional System and its Development*, Helsinki, 1967, str. 24.

³¹ Jaakko Nousiainen, *cit. djelo*, str. 204.

glasa o nepovjerenju vladi i zahtijeva njezinu ostavku. U realnom političkom životu interpelacije su najčešće sredstvo kojim opozicija napada vladu ili kritizira »opću politiku vlade i individualne mjere«³² pokušavajući je primorati na ostavku. Interesantan je podatak da su od »časa stjecanja nezavisnosti (1917.) pa do 1968. samo četiri vlade (Kallio II. 1926., Sunila I. 1928., Sukselainen I. 1957., i von Filandt 1958.) pale«³³ na temelju glasanja o nepovjerenju vladi, a kao posljedica postavljanja interpelacija. U parlamentarnoj praksi mnogo se češće postavljaju pitanja nego interpelacije.³⁴

Iz svega naprijed iznesenog jasno je vidljivo da članovi državnog savjeta (vlade) moraju uživati povjerenje parlamenta, što znači da su funkcionalno ovisni o parlamentu, tj. postoji mogućnost kako pojedinačne odgovornosti članova vlade tako i kolektivna odgovornost cijele vlade.

Međutim, treba naglasiti da se djelovanje državnog savjeta (vlade) ne može promatrati izdvojeno niti izolirano od drugih nosilaca izvršne vlasti. Tu prije svega mislimo na odnos vlade prema predsjedniku republike, komu je na temelju ustava povjerena najviša izvršna vlast u Finskoj. Predsjednik republike participira u zakonodavnoj djelatnosti, tj. svojim potpisom čini zakon perfektnim. Posebno je važno njegovo pravo stavljanja veta na zakonske prijedloge koji su prihvaćeni u parlamentu. Predsjednik republike ima pravo savzeti parlament na izvanredna zasjedanja, a u određenim slučajevima raspustiti i raspisati nove izbore. Ovo ovlaštenje finskog predsjednika od vrlo je velike važnosti i razlikuje ga od šefova država drugih republika koji ne raspolazu takvim pravom.

Za razliku od drugih nordijskih zemalja u Finskoj predsjednik republike odlučuje samostalno o izboru članova vlade, a jednoga od njih imenuje prvim ministrom, tj. predsjednikom vlade. Sva najvažnija pitanja opće politike kao i drugi značajni problemi raspravljaju se i rješavaju na sjednicama vlade ili kabineta kojima prisustvuju najvažniji šefovi resora i sam predsjednik republike. Vlada mora obvezno obavještavati predsjednika republike o pitanjima koja se odnose na vladine prijedloge podnesene parlamentu kao i o imenovanjima nekih upravnih službenika. To obično obavlja onaj ministar u čiji djelokrug ulazi određeno pitanje. U slučaju neslaganja o nekom pitanju ne postoji glasanje, nego konačnu odluku donosi sam predsjednik. On često savjetuje kabinet i posreduje ako dođe do razmimoilaženja unutar njegovih članova. A da bi neka odluka stupila na snagu, potrebno je da ju potpiše predsjednik a supotpíše dogovarajući ministar.

³² *Ibid.*, str. 205.

³³ *Ibid.*

³⁴ godina	pitanja	interpelacija
1957.	174	5
1958.	35	1
1959.	89	—
1960.	152	1

Podaci uzeti iz: Jaakko Nousiainen, *cit. djelo*, str. 206.

Članovi vlade koji su sudjelovali u raspravi oko pojedinog pitanja zakonski su i politički odgovorni pred parlamentom za odluke donesene u vladi. Otvoreni sukob između predsjednika republike i vlade dosta je rijedak, no ako do njega dođe, bilo zato što članovi vlade ne žele prihvatiti neku odluku predsjednika, bilo zato što je ne žele izvršiti, jedina je mogućnost ostavka pojedinog člana ili cijelog kabineta. »Prema tome — kaže profesor Jaakko Nousiainen — Finska je možda jedina parlamentarna država u kojoj šef države može donositi odluke koje su suprotne željama kabineta ili većini njegovih članova.«³⁵

Cjelokupan razvoj išao je u pravcu jačanja pozicije predsjednika republike, koji ne samo što je politički neodgovoran, nego i posve nezavisno djeluje u doba kriza vlade. Višestranački sistem koji funkcionira u političkom sistemu Finske ne omogućuje formiranje homogenih vlada, nego su vlade najčešće sastavljene od nekoliko političkih stranaka, što ima za posljedicu da su krize vlada, najčešće uvjetovane stranačkim konfliktima, normalna i redovna pojava u političkom životu Finske.

Političko-pravni odnosi predsjednika republike i vlade temelje se na dualizmu vlasti, tj. izvršna je vlast podijeljena između predsjednika republike i vlade. Točnije, izvršnu vlast vrši kolektivno tijelo — vlada ili kabinet, koji je u obavljanju svojih funkcija djelomice ovisan o »nezavisnom šefu države«. Međutim u realnom političkom životu sloboda akcije šefa države umanjena je postojanjem političkih stranaka. Jer, iako inicijativa za formiranje vlade formalno pripada predsjedniku republike, u praktičnom djelovanju on je obvezan povezivati se s parlamentarnim stranačkim grupama kako bi njegova vlada dobila podršku u realizaciji svoje politike.

Velika ovlaštenja koja ustav daje predsjedniku republike čine ga moćnim i utjecajnim političkim autoritetom, u čemu nesumnjivo važnu ulogu imaju i njegove osobne kvalitete.

Eksplicitno formulirana ministarska odgovornost u samom tekstu ustava pokazuje da su ministri odgovorni i predsjedniku republike i parlamentu. Ovakva dvostruka odgovornost ima za posljedicu da vlada može pasti ne samo u parlamentu ako izgubi njegovo povjerenje, nego i u sukobu s predsjednikom republike.

Finski predsjednik republike vrlo je važan politički faktor, a to, kao što smo vidjeli, proizlazi kako iz njegovih ustavnih ovlaštenja tako i iz njegova stvarnog djelovanja u realnom političkom životu.

Ako na kraju pokušamo rezimirati razvojni put sistema parlamentarne vlade u nordijskim zemljama, očito je da postoje velike sličnosti, ali i primjetne razlike. Velike sličnosti u političkim strukturama nordijskih zemalja plod su zajedničkog povijesnog nasljeđa te djelovanja političkih, geografskih, ekonomskih, tradicionalnih i kulturnih faktora koji su na određen način utjecali na formiranje nacionalne državnosti.

Proces političke modernizacije nordijskih zemalja započeo je sredinom XIX. stoljeća i odvijao se više ili manje paralelno u svim skandinavskim zemljama kroz postupnu transformaciju tradicionalnih monarhija u parlamentarne

³⁵ Jaakko Nousiainen, *cit. djelo*, str. 236.

demokracije, što je osobito bilo naglašeno širenjem biračkog prava, pojavom višestranačkog sistema i uvođenjem ministarske odgovornosti, koja je postala osnova sistema parlamentarnih vlada.

I dok moderni ustavi Finske, Danske a danas i Švedske legaliziraju princip parlamentarne vlade, ustav Norveške ne sadrži nikakvu eksplicitnu odredbu da vlada mora uživati povjerenje nacionalno-reprezentativnog tijela ako želi ostati na vlasti. No bez obzira na pomanjkanje takve izričite ustavne regulacije, sistem parlamentarne vlade uspješno djeluje i u Norveškoj.

Zajednička je crta svih nordijskih ustava postojanje funkcionalne podjele vlasti koja određuje legislativnoegzekutivne odnose. Dok su Švedska, Danska i Norveška monarhije s identičnim, tj. samo ceremonijalnim položajem kralja, Finska i Island su republike. U Finskoj, gdje je izrazita nestabilnost egzekutive, pa su i promjene vlada vrlo česte, uloga predsjednika republike vrlo je važna, jer on svojim akcijama određuje pravce rješavanja krize.

Iako su nordijske zemlje bile pod utjecajem političkih strujanja koja su se osjećala u Zapadnoj Evropi, a posebno pod utjecajem liberalne i socijalističke misli, ipak je relativna geografska izolacija uvjetovala razvitak političkih sistema koji su prije svega bili plod vlastitog nacionalnog razvoja i vlastitih iskustava te praktičnih potreba skandinavskog društva.