



IZASLANIK I POVJERENIK: DVA LICA POLITIČKE REPREZENTACIJE

Slaven RAVLIĆ

Leksikografski zavod "Miroslav Krleža", Zagreb

UDK 328.1

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 11. 2. 1997.

Moderni pojam političke reprezentacije, nastao u XIX. stoljeću kao rezultat ujedinjavanja suprotstavljenih duhovno-političkih tradicija i praksi (demokratske ideje narodne suverenosti i oligarhijske prakse liberalnog parlamentarizma), do danas je zadržao dualistički značaj. U radu se dualistička struktura političkog predstavništva razmatra s obzirom na problem dihotomije slobodnog ili obvezujućeg mandata zastupnika u trokutu biračko tijelo – političke stranke – parlament. Analiziraju se ustavno-pravna rješenja i dominantni pristupi u političkoj teoriji te se upućuje na rezultate suvremenih istraživanja reprezentacijskog procesa u Europi i SAD-u. U trećem, zaključnom dijelu naznačuju se okviri šire teorije demokratske reprezentacije.

Svoju današnju popularnost politička reprezentacija duguje vezanosti uz ideju demokracije i slobode. Kad netko danas upotrijebi izraz reprezentacija i reprezentativna vlada, on u taj pojam bez prethodnog objašnjavanja uključuje sasvim moderne ideje – liberalnu ideju slobode pojedinca (iz koje slijedi ideja temeljnih ljudskih prava, vladavine zakona i ograničene vlade) i demokratsku ideju pučke suverenosti (iz koje slijedi opće i jednako pravo glasa, slobodni izbori, više-stranački sustav). Međutim, kroz velik dio svoje povijesti pojam i praksa reprezentacije nije imala ništa zajedničko s idejom slobode, posebno ne s idejom demokracije. Predmoderna reprezentacija svodila je pojam reprezentacije na utjelovljenje ili simbolizaciju, što se i danas označuje nekom vrstom reprezentacije; pa je tako kralj mogao reprezentirati državu (kraljevstvo), kao što to može i veleposlanik, ili ponekad bilo koji javni službenik. Takve institucije i prakse nemaju nužno ništa sa suvremenim pojmom reprezentacije čija povijest počinje s liberalizmom Hobbesa i Locke, s liberalizmom

koji nije demokratski, ali unutar kojeg se postupno priređuju pretpostavke za demokratsku reprezentaciju koja ujedinjuje liberalizam i demokraciju, ideju slobode i narodne suverenosti, načelo kompetencije i načelo participacije. To se zbiva tek početkom XIX. stoljeća u političkim teorijama Jeremyja Benthama i Jamesa Milla te Johna Stuarta Milla.¹

Ujedinjavanjem demokratske ideje narodne suverenosti s nedemokratskom praksom liberalne reprezentacije izmijenjena je priroda i demokracije i reprezentacije: demokracija postaje reprezentativna, a reprezentacija demokratska. To se ujedinjavanje reprezentacije i demokracije početkom XIX. stoljeća doživljava kao novi izum. Destutt de Tracy 1811. piše: "Reprezentacija ili reprezentativna vladavina može se držati izumom, nepoznatim u Montesquieuovo doba", a James Mill 1820. razmišlja na sličan način kad sustav reprezentacije označuje "velikom izumom našega doba i rješenjem za sve probleme, praktične i teorijske".² Dvije su ideje i prakse do tada išle paralelno, suprotstavljene do isključivosti, i s liberalne strane, gdje se reprezentacija razvijala vezana uz ideju vladavine kompetentne manjine, a demokracija načelno odbacivala kao vladavina neprosvijećene svjetine, ali i s demokratske strane, gdje se ta ustanova proglašavala feudalnom i načelno protudemokratskom, jer se demokracija shvaćala kao neposredna vlast naroda.³ Sintagme: reprezentativna demokracija, liberalna demokracija, parlamentarna demokracija i slične zorno svjedoče o tom dualizmu, o ujedinjavanju dviju različitih duhovnih i političkih tradicija.

I.

Sadašnji pojam reprezentacije nije izgubio dualistički značaj. Rasprava o dvojbi slobodnog ili obvezujućeg (imperativnog) mandata zastupnika, o izaslaničkoj (delegatskoj) ili povjereničkoj koncepciji reprezentacije, koja počinje potkraj XVIII. stoljeća i traje nesmanjenom žestinom do naših dana, po gađa u bit problema demokratske reprezentacije. Skraćeno se može formulirati u sljedećoj dihotomiji: Treba li reprezentant činiti ono što njegovi birači žele ili ono što on misli da je najbolje? Je li on samo zastupnik zahtjeva i želja svojeg biračkog tijela ili samostalni agent koji djeluje na osnovi vlastitog razumijevanja općeg interesa? Je li on izaslanik (delegat) svojih birača, obvezan da se u obavljanju zastupničke dužnosti s njima stalno savjetuje i postupa prema njihovim uputama, ili je on njihov povjerenik, osoba kojoj je, zbog njezinih posebnih sposobnosti, povjereni obavljanje državne službe?⁴ Naravno, ta dihotomija vezana je uz drugu: je li parlament kao središnje reprezentativno tijelo skupština izaslanika različitih interesa koji preko njega nastoje zadobiti opću važnost kako bi se mogli ostvariti, ili je parlament jedin-

stveno državno tijelo, zakonodavna vlast države na koju narod (izborima) prenosi svoju suverenost i čiji članovi (zakonodavci) ne zastupaju posebne interese i želje birača nego opći interes cjeline, polazeći pritom od vlastitog razumijevanja toga interesa?

Sa stajališta ustava modernih liberalno-demokratskih država ovako pojednostavljeno postavljena dvojba izaslanik – povjerenik čini se promašenom. Naime, od francuskog ustava iz 1791. pa do hrvatskog ustava iz 1990. rješenje je jednoznačno protiv izaslaničke koncepcije uloge zastupnika, protiv obvezivanja zastupnika, a za slobodni mandat.⁵ U njemačkom se ustavu kaže: "Članovi Reichstaga su reprezentanti naroda kao jedne cjeline, neće biti obvezani nalogima i instrukcijama". U portugalskom ustavu: "Članovi kongresa su reprezentanti nacije, a ne kolegija koji ih je izabrao". U belgijskom ustavu: "Članovi dva doma će reprezentirati naciju, a ne pojedine pokrajine ni dijelove pokrajina koje ih biraju". A u talijanskom ustavu: "Poslanici će reprezentirati naciju kao cjelinu, a ne različite pokrajine iz kojih su oni izabrani". U članku 74. hrvatskog ustava iz 1990. kaže se: "Zastupnici u Saboru Republike Hrvatske nemaju obvezujući mandat".

Međutim, u teorijskim raspravama i istraživanjima stvar nije tako jednoznačna. Mogu se izdvojiti barem dvije koncepcije ili pristupa koji izražavaju temeljniju razliku.

Prvi pristup oslanja se na dominantnu struju liberalnog mišljenja koja se izrazila i u ustavima liberalno-demokratskih država. Prema njemu, slobodni mandat (koncepcija povjerenika) čini bit moderne reprezentativne demokracije, a iskrivljavanje toga načela ugrožava temelje demokracije. Tako Norberto Bobbio dokazuje da postoji čvrst odnos između predstavnika kao izaslanika (delegata) i predstavljanja pojedinačnih interesa te između predstavnika kao povjerenika i predstavljanja općeg interesa.⁶ Dok je prvo karakteristično za stalešku reprezentaciju, drugo odgovara predstavničkoj demokraciji. Prijelaz s izaslaničke na povjereničku reprezentaciju označava prijelaz s "jednog privatističkog poimanja mandata, po kojem mandator radi u ime i u prilog onom koji mu je mandat povjerio" na javno usmjereno poimanje mandata prema kojemu onaj koji je postavljen dobiva javnu vlast i, prema tome, takvu kojom treba vladati u javnom interesu.

Bobbiova tvrdnja čini se dvojbenom. Novija istraživanja pokazuju da, suprotno uobičajenom mišljenju, temeljna razlika srednjovjekovne i moderne reprezentacije nije u tome što prvu karakterizira izaslanička koncepcija ili koncepcija imperativnog mandata, a drugu koncepcija povjereništva ili slobodnog mandata.⁷ I u srednjovjekovnoj i u modernoj reprezentaciji pitanje opsega slobodne volje zastupnika ne može se zaobići, ali se to pitanje postavlja različito. Kad je

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292

RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

Eduard I. sazvaio parlament 1294., on je osigurao da je parlament mogao obvezivati porezne platiše na poreze koje je izglasao zahtijevanjem da se reprezentanti pojave s *plena potestas*. Kralj će zahtijevati da članovi parlamenta ne dolaze vezani napucima svojih okruga, nego da imaju slobodni mandat, a, suprotno tome, članovi parlamenta su dokazivali da oni imaju obvezujući mandat, jer su ograničeni uputama svojih birača. Od XV. stoljeća članovi parlamenta drže se delegatima svojih birača, zastupnicima njihovih interesa. U XVII. stoljeću, u razdoblju puritanske revolucije, to je stajalište posve prihvaćeno te postoje mnogi primjeri naputaka koje okruzi daju svojim zastupnicima u Domu pučana. Tako se, primjerice, član Parlamenta Andrew Marvell stalno dopisuje sa svojim biračima u Hullu. U jednom pismu iz 1670. on piše: "Kakvo je vaše mišljenje u Hullu o prijedlogu zakona Doma lordova da se svim strancima koji prisegnu na vjernost i podložnost dodijeli državljanstvo."⁸ U XVIII. stoljeću takvo shvaćanje uloge reprezentanata postaje vladajućom doktrinom pokreta za demokratske reforme. Suprotno radikalno demokratskoj doktrini obvezujućih naputaka, Edmund Burke u svojem je bristolskom govoru 1774. zastupao mišljenje da članovi parlamenta moraju reprezentirati narod služeći se vlastitom prosudbom umjesto da izražavaju narodnu volju. Član parlamenta je obvezatan općem dobru cijele zajednice, on obavlja javnu vlast i dužan ju je obavljati u javnom interesu. On ne smije biti vezan mandatom ili prethodnim napucima onih koje reprezentira te izdaje svoje birače ako žrtvuje svoju sposobnost prosuđivanja njihovu mnijenju. Samo je naizgled paradoksalno da Burkeovu koncepciju uloge reprezentanta nalazimo u Francuskoj revoluciji koju je Burke s tolikom žestinom osporavao u svojem slavnom spisu *Razmišljanja o francuskoj revoluciji* iz 1790. Naime, u revolucionarnom su francuskom ustavu iz 1791. zabranjeni obvezujući naputci reprezentantima, jer "reprezentanti imenovani u izbornim okruzima ne reprezentiraju te okruge već cijelu naciju".⁹ Autori ustava izričito tvrde da reprezentante ne imenuju birači u izbornom okrugu kao zastupnike prema nekom drugom te da oni reprezentiraju cijelu naciju. U Engleskoj, koju je Burke mislio zaštititi od pogubnih posljedica Francuske revolucije, u tridesetim se godinama XIX. stoljeća zbilila svojevrsna renesansa izaslaničke koncepcije: pokret za demokratske reforme zahtijeva ne samo proširenje prava glasa nego i godišnje izbore za članove parlamenta i tajno glasanje, što je članove parlamenta trebalo vezati uz želje i interese njihovih birača. To, naravno, nije bila težnja za obnovom staleške reprezentacije, nego nastojanje da se liberalna država demokratizira, a parlament pretvori iz oligarhijskog u stvarno reprezentativno tijelo cijele nacije. Prividne sličnosti između političke koncepcije Eduarda I. i

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292
RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

Burkea, kao i one između zagovornika izaslaničke koncepcije u XV. i XIX. stoljeću, samo prikrivaju temeljne razlike između srednjovjekovne i moderne reprezentacije koje je H. C. Mansfield u spomenutom radu uvjerljivo pokazao.

Tumačeći dihotomiju povjerenik – izaslanik dihotomijama feudalno – moderno, pojedinačni interes – opći interes, privatno – javno, Bobbio ima problema i s razumijevanjem položaja i uloge modernih političkih stranaka. Naime, sukladno tradicionalnoj liberalnoj optici, stranke se označavaju nositeljima partikularizma i korporativizma, a njihova se uloga u procesu reprezentacije uspoređuje s ulogom staleža u srednjovjekovnom društvu. Zato Bobbio i može tvrditi da političke stranke i različite skupine za pritisak označuju prodor pojedinačnih i partikularnih interesa i ugrožavaju funkciju predstavnika. "Svaki član parlamenta prvenstveno je predstavnik vlastite partije, kao što je u staleškom društvu delegat prije svega predstavnik interesa vlastitog staleža."¹⁰

Suprotno Bobbiu, koji odbacuju izaslaničko predstavljanje a koncepciju povjerenika drži odlučnom za demokratsku reprezentaciju, iako sve ugroženijom, mnogi autori drže koncepciju reprezentanata kao povjerenika, slobodnog agenta koji djeluje na osnovi vlastite prosudbe općeg interesa bespovratno zastarjelom i nesukladnom modernoj pluralističkoj demokraciji. Nastala u uvjetima monističkog i individualističkog poimanja društva i države – kakvo je odgovaralo situaciji razmjerno homogenog i malobrojnog "naroda" kao skupa privatnih vlasnika čiji zajednički interes (odbrana vlasništva) ustanovljuje i jamči liberalna država – ta je koncepcija neprimjerena suvremenom stanju. Neprimjerena je, naime, situaciji u kojoj je institucionalizacijom pluralizma priznata legitimnost postojanja mnoštva pojedinaca i organiziranih skupina koje imaju različite interese i zagovaraju različite svjetonazore i u kojoj je demokratizacijom izbornog procesa i prava glasa došlo do procesa omasovljenja naroda koji onemogućuje da se narod uspostavi kao politički subjekt neposredno izborom svojih predstavnika. U prostoru između društva i države, i to ponajprije parlamenta kao zakonodavne vlasti u državi, postupno se oblikuju i djeluju političke stranke koje izražavaju posebne društvene interese i posreduju ih u državu, dajući im politički oblik.¹¹ Oblikujući političku volju naroda, konstituirajući ga u subjekt političkog procesa, stranke preuzimaju središnji položaj u sustavu reprezentativne demokracije. Njihov je položaj Samuel Beer opisao posve koncizno: "Funkciju reprezentiranja nacionalnog interesa, isprva pripisanu suverenu, kasnije parlamentu, sada obnaša stranka. Ona je prema jednoj frazi Hermana Finera – također 'kralj'."¹²

Položaj stranaka ne mijenja samo prirodu reprezentacije nego i ulogu reprezentanta. Reprezentacija postaje stranačka

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292

RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

– politička stranka, a ne pojedinačni reprezentant faktično, ali u velikom broju država i formalno, dobiva mandat birača; pojedinačni reprezentant tek je izaslanik stranke kao kolektivnog reprezentanta, obvezan u parlamentu i javnosti slijediti njezinu politiku. U svojoj izvrsnoj studiji o reprezentaciji Anthony Harold Birch zagovara stranačku reprezentaciju sljedećim argumentima. U masovnoj demokraciji stvaran utjecaj birača moguć je samo posredovanjem alternativnih stranačkih programa, jer će stranka koja dođe na vlast učiniti sve što najbolje može da realizira program koji je iznijela svojim biračima. Stranka koja pobijedi na izborima nije samo ovlaštena nego je i obvezatna slijediti obznanjene ciljeve, jer je za to dobila mandat naroda. Takva situacija sama po sebi ne znači koncentraciju moći u rukama stranačkih vođa, ako je stranka demokratska (Birch navodi primjer britanske Laburističke stranke). Pojedini članovi parlamenta su obvezni slijediti svoju stranku u parlamentu jer su izabrani na stranačkom programu i zato što njihova osobna mišljenja nisu važna.¹³ Birch odbacuje koncepciju povjerenika, dapače, drži je konzervativnom i nedemokratskom. Ta koncepcija možda i jest liberalna, ali nije demokratska. Izaslaničko reprezentiranje nije za njega tek nužni proizvod položaja stranaka, on ga preporučuje i iz širih razloga, kao demokratsko sredstvo pritiska prosvijećene javnosti na vladu i upravu. "Tako je izaslaničko reprezentiranje osjetljivije od drugih vrsta reprezentacije na želje onih koji su reprezentirani, pitanje je koliko je vjerojatno da će ono također uspješnije uvjeriti vladu da i ona bude osjetljivija? U Britaniji je odgovor na to pitanje potvrđan. Bolje nego preko drugih kanala, izravno savjetovanje s predstavnicima skupina za pritisak pridonosi da administracija upozna obaviješteno mnijenje."¹⁴ Mihael Sobolewski razmišlja slično: "Jedino odnos između birača i njihove stranke ima stvarnu političku važnost u izborima. Kada govorimo o mandatu birača, upozoravamo na stranku, a ne na pojedinačnog reprezentanta kojemu je taj mandat upućen."¹⁵

Ustavna odredba o reprezentantu kao slobodnom agentu koji ne može dobivati obvezujuće naputke, niti biti izložen pritisku biračkog tijela, ipak nije čisto formalno stajalište koje više nema praktične konzekvencije. Sobolewski navodi odluku Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke iz 1958. godine kojom je proglašen neustavnim pokušaj organiziranja savjetodavnog referenduma o atomskom naoružanju, s argumentom da bi takav referendum značio nezakonit pritisak na parlament koji je ovlašten da kao reprezentant nacije slobodno i neovisno odlučuje o politici zemlje. Godine 1960. predsjednik de Gaulle je odbio saziv izvanrednog zasjedanja Parlamenta s tvrdnjom da su zastupnici djelovali pod neu-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292
RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

stavnim pritiskom nekih profesionalnih udruženja (riječ je bila o farmerima), dok su ustavom obvezani da kao reprezentanti nacije djeluju neovisno. U nekim zemljama s dugom demokratskom tradicijom i stabilnim stranačkim sustavom (npr. Velika Britanija) stranke ne osporavaju mandate onih zastupnika koji su ih napustili.¹⁶ U pojedinim posttotalitarnim tranzicijskim zemljama, s nerazvijenim stranačkim sustavom, napuštanje stranaka, prelasci u druge stranke ili osnivanje novih stranaka imaju masovni karakter i brane se pozivanjem na ustavnu doktrinu o slobodnom mandatu.¹⁷ Međutim, iako još ima praktične konzekvencije, domašaj ustavne norme o članu parlamenta kao slobodnom reprezentantu cijele nacije krajnje je ograničen i izvan osnovnog područja djelovanja političkih stranaka. Čak se pojavljuje i legaliziranje strankama dominiranog političkog procesa nasuprot novim presizanjima (interesnih skupina, skupina za pritisak, društvenih pokreta i sl.). Spomenuti Ustavni sud Njemačke proglasio je nevaljanim i poništio mandate onih zastupnika koje su stranke označile nelegalnim, iako su formalno ti zastupnici ustavno izabrani kao reprezentanti cijele nacije.¹⁸ Stranke institucionalno-parlamentarno kontroliraju ponašanje svojih zastupnika: neposredno nadziru njihovo glasanje u parlamentu (kao što je slučaj s institucijom "bičeva" u britanskom parlamentu). U mnogim parlamentima uvedeno je javno glasanje radi djelotvorne stranačke kontrole zastupnika, itd. Stranačka disciplina u parlamentu ne drži se suprotnom ustavu. U mnogim zemljama političke su stranke jedine legalno ovlaštene da predlažu kandidate na izborima. U parlamentarnim uredbama jedino su stranke (ili velike skupine zastupnika, što se na kraju svodi na isto) ovlaštene da sudjeluju u parlamentarnim tijelima, predlažu zaključke itd. U političkom procesu moderne države, u kojem vladaju političke stranke, odnos između birača i njihova pojedinačnog reprezentanta – nema veće važnosti.¹⁹ Bitan postaje odnos birači – politička stranka – parlament. Stranke se u modernim pluralističkim demokracijama javljaju u ulozi kolektivnih političkih reprezentanata.

Model reprezentacije posredovanjem stranaka, model tzv. odgovorne stranačke vladavine – temelji se na nekoliko načela. Izbori trebaju priskrbiti konkurenciju dviju ili više stranaka koje se bore za političku vlast. Stranke moraju nuditi različite političke opcije ili programe da birači imaju stvarnu mogućnost biranja. Birači trebaju razumjeti te različitosti stranačkih politika i programa, ili barem moraju biti dostatno obaviješteni da nagrade ili kazne obvezanost stranaka biračima na temelju provođenja politike. Izbori tako služe kao vrednovanje političkih stranaka i njihove aktivnosti. Pretpostavka je odgovorne stranačke vladavine da članovi

strankine parlamentarne delegacije djeluju skladno, čak jednoglasno. Stranke moraju glasovati kao jedinstven blok u parlamentu, neovisno o tome koliko je veliko bilo neslaganje i rasprava prije nego je stajalište stranke o nekom pitanju odlučeno. One moraju nadzirati vladu i proces političkog odlučivanja s pomoću stranačke kontrole legislative. Giovanni Sartori zato drži da su "građani u zapadnim demokracijama reprezentirani preko stranaka i pomoću njih. To je neizbježno."²⁰

Model stranačke vladavine tako usmjerava pozornost birača na stranke kao političke reprezentante, više nego na pojedinačne zastupnike. Također mnogi Europljani danas glasuju izravno za stranačke liste. Time se važnost stranačke veze, kao temeljne karakteristike demokratskih političkih sustava, još više ističe. Naime, glasači uopće više ne biraju individualnog reprezentanta; njegov je izbor obavljen kad je postavljen na stranačku listu. Glasači biraju stranku. Biranje stranke, istodobno, osigurava biračkom tijelu neizravnu institucionalnu kontrolu nad djelovanjem individualnih reprezentanata posredovanjem stranačke discipline. Kad stranka glasuje kao jedinstven blok, politička je odgovornost puno jasnije uspostavljena. Time stranački model reprezentacije ojačava političku vezu između građana i političke elite jer, zadovoljstvo ili nezadovoljstvo s provođenjem politike omogućuje da se na sljedećim izborima ta politika vrednuje. Ali taj model stvara rigidnost i otpor promjenama, jer se glavna pozornost usmjerava stranačkom jedinstvu i discipliniranom glasovanju. Stranke moraju biti vrlo otvorene prema postojećoj klijenteli (različitim socijalnim skupinama u društvu i središtima moći u stranci) ali nove socijalne skupine i unutarnje stranačke manjine teško mogu biti znatnije reprezentirane u okolini stranačke vladavine.

U suvremenim uvjetima čini se očitim da je tradicionalna liberalna koncepcija zastupnika kao slobodnog agenta-povjerenika posve zastarjela i nefunkcionalna. Usprkos ustavnim normama, stranke u tolikoj mjeri kontroliraju ponašanje članova parlamenta da se govor o nekakvoj njihovoj neovisnosti i slobodi prosudbe čini tek jednim mitom ili čak varkom koja prikriva stvarno stanje.

Međutim, to ne znači da je dihotomija izaslanik – povjerenik riješena u prilog izaslaničke reprezentacije. U uvjetima stranačkog sustava individualni je reprezentant izgubio važnost, a njegovo je mjesto zauzela politička stranka kao kolektivni reprezentant.

II.

Suvremena istraživanja reprezentacije sve više pomiču pozornost s odnosa individualnog reprezentanta i njegova biračkog tijela na odnos politička stranka i njezini glasači.²¹

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292

RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

To nije tek posljedica prihvaćanja stranaka kao političkog reprezentanta, nego i rezultata provedenih istraživanja reprezentacijskog procesa u Europi. Pošavši od modela reprezentacijskog procesa kakav je razvijen u Americi, a koji se općenito usmjerava na pitanje slijedi li individualni reprezentant izaslanički ili povjerenički model u reprezentiranju svojeg izbornog okruga, europska su istraživanja, naime, pokazala slabu vezu između mišljenja izbornog okruga i njihova poslanika. Samuel Barnes je 1977. usporedio mišljenje talijanskih zastupnika o određenim pitanjima sa stajalištima izbornog okruga iz jedne komparativne studije javnog mnijenja. On nije našao nikakvu podudarnost između stajališta građana i elite.²² A Barbara Farah 1980. u studiji o reprezentaciji u Njemačkoj te Philip Converse i Roy Pierce 1986. u studiji o reprezentaciji u Francuskoj dokumentirali su slično pomanjkanje podudarnosti između mišljenja izbornih okruga i političkih gledišta zastupnika Bundestaga, odnosno francuskog parlamenta, izabranih u tim izbornim okruzima.²³ To je očito bilo posljedica činjenice što se proces reprezentacije nije temeljio na individualnom reprezentantu, nego na političkim strankama. Istraživanja stranaka u ulozi političkih reprezentanata pokazala su da u nekim pitanjima (ekonomija, nacionalna sigurnost) postoji uska podudarnost između mišljenja glasača i stranačkih elita, dok je u drugima (npr. vanjska politika) podudarnost znatno slabija. Velik dio utvrđenih podudarnosti pripisuje se međudjelujućoj vezi između birača i stranaka. Birači se sele prema stranci koja najbolje izražava njihove poglede. Stranka se mijenja da bi izrazila mišljenja svojih birača ili uvjerava svoje sljedbenike da prihvate stranačku politiku. U istraživanjima je otkrivena razlika između stranaka s obzirom na jačinu suglasnosti stranačke elite s vlastitim glasačima. Kao što je pokazao Russell Dalton u komparativnom istraživanju odnosa javnog mnijenja i političkih stranaka u SAD-u, Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Francuskoj, neke stranke dosljedno postižu veliku podudarnost mišljenja glasača i stranačke elite, a druge pokazuju puno manju podudarnost. Te različitosti u stranačkoj reprezentaciji, zaključuje Dalton, određuju djelotvornost procesa stranačkog vezivanja.²⁴

Istraživanja stranaka kao političkih reprezentanata pokazala su smislenost izaslanik – povjerenik dihotomije u političkom procesu, jer se stranke, slično individualnom reprezentantu, mogu u odnosu prema svojim biračima pojaviti u ulozi povjerenika ili izaslanika.

Međutim, istraživanja reprezentacijskog procesa u SAD-u od-1960-ih pokazala su primjenjivost modela i za individualne reprezentante. Zapravo, jedna od temeljnih razlika

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292

RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

europskog i američkog sustava jest u tome što se u Eu-ropi proces povezivanja glasača i političkih ustanova temelji na djelovanju političkih stranaka, dok je u američkom političkom sustavu temeljen primarno na djelovanju individualnog reprezentanta. To je izraz slabosti američkih stranaka i otvorene strukture američkog političkog procesa. Mnogi čla-novi Kongresa mogu djelovati i djeluju kao individualni po-duzetnici.²⁵

Waren Miller i Donald Stokes vodili su pionirsko istraživanje političke reprezentacije u Americi.²⁶ Nacrt istraživanja bio je vrlo kompleksan, jer je bio usmjeren na odnos između javnog mišljenja i djelovanja elite. Mali uzorak javnog mišljenja bio je intervjuiran u svakom od 116 kongresnih okruga diljem zemlje slijedom kongresnih izbora 1958. Članovi predstavničke skupštine iz tih okruga također su bili intervjuirani. Napokon, izvještaji o glasovanju članova Kongresa skupljeni su za sljedeće zasjedanje zakonodavnog tijela. Ta se informacija upotrijebila za stvaranje jednog modela reprezentacijskog procesa. Općenito, istraživači su zamislili dva puta s pomoću kojih jedan izborni okrug može utjecati na glasačko ponašanje svojeg reprezentanta. Jedan put određuje povjerenički model reprezentacije: izborni okrug mogao je odabrati jednog člana zakonodavnog tijela koji dijeli njegova gledišta, tako da slijedeći vlastita uvjerenja član zakonodavnog tijela reprezentira volju izbornog okruga. U tom su slučaju mišljenje izbornog okruga i djelovanja člana zakonodavnog tijela povezana vlastitim političkim stajalištima člana zakonodavnog tijela. Drugi se put temelji na izaslaničkom modelu. Član zakonodavnog tijela slijedi vlastite percepcije političkih preferencija okruga (koje su, pretpostavlja se, bile točan odraz stvarnih preferencija izbornog okruga). U tom slučaju zakonodavčeva percepcija stajališta izbornog okruga osigurava vezu između stvarnog mišljenja izbornog okruga i zakonodavčeva glasačkog ponašanja.

Model je primijenjen na tri područja politike: građanska prava, socijalno blagostanje i vanjska politika. Miller i Stokes su utvrdili da je podudarnost između mišljenja okruga i zakonodavčeva glasačkog ponašanja bila najslabija u vanjskoj politici, ali i da je utjecaj okruga bio važan za građanska prava i socijalno blagostanje. Put utjecaja okruga razlikovao se između područja. Pitanja građanskih prava primarno su djelovala s pomoću izaslaničkog modela; izaslanički put utjecaja bio je barem dvostruko važniji od povjereničkog modela. Kad se isti postupak primijenio na socijalno blagostanje, povjerenički put preko vlastitog stajališta zakonodavca bio je najvažniji način utjecaja izbornog okruga. Istraživanje je donijelo jasan empirijski uvid u stvaran tijek procesa re-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292

RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

prezentacije. Pokazalo je da najliberalnije izborne okruge reprezentiraju liberalni zakonodavci i obrnuto. Brojne kasnije studije i istraživanja političkih znanstvenika, primjerice Daltonovo istraživanje iz 1988. godine, potvrdili su temeljne zaključke Stokesa i Millera.²⁷

U američkim empirijskim istraživanjima, ali i teorijskim studijama, dihotomija između djelovanja reprezentanta kao povjerenika i djelovanja kao izaslanika drži se najtemeljnijom za objašnjenje reprezentacijskog procesa. Dakle, ne samo da se nije pokazala pogrešnom ili prevladanom nego upravo korisnom u novom kontekstu: danas se njome tumači djelovanje zakonodavca (člana zakonodavnog tijela) u SAD-u, ali i djelovanje političkih stranaka kao kolektivnih zakonodavaca. Čak i nastojanja da se model nijansiranije postavi, uvođenjem intermedijacijskih pozicija, nisu bitno izmijenili njegov dihotomijski karakter. Primjerice, u analizi uloge reprezentanta koju su izvršili John Wahlke, Heinz Eulau i drugi rabi se pojam reprezentacijskih "stilova" i razlikuje se "izaslanički", "povjerenički" i treći stil koji je sastavljen kao kombinacija prethodna dva stila, a autori ga nazivaju "političarskim stilom". Taj se treći stil rabio pri intervjuiranju američkih zakonodavaca, jer je veći broj njih vidio svoju ulogu kao nešto između izaslaničke i povjereničke reprezentacije.²⁸

Slično su potvrdili i kasniji radovi. Tako Roland Pennock postulira "četiri različite teorije o dužnosti reprezentanta". Prema prvoj, reprezentant treba djelovati podupirući ono što vjeruje da djelatna većina njegova izbornog okruga želi; prema drugoj, reprezentant treba djelovati podupirući ono što drži da je u interesu njegova izbornog okruga; prema trećoj, reprezentant treba djelovati podupirući ono što drži da nacija ili djelatna većina u njoj želi; a prema četvrtoj, reprezentant treba djelovati podupirući ono što misli da je u interesu nacije.²⁹ Autor ističe da prva teorija posve odgovara onome što se naziva izaslaničkom teorijom (ili što Sobolewski naziva teorijom "imperativnog mandata"), a četvrta odgovara tzv. povjereničkoj teoriji (ili prema Sobolewskijevoj terminologiji teoriji "slobodnog mandata"). Na taj način Pennock svoje razmatranje smješta u sklopu dihotomije izaslanik – povjerenik, pa druga i treća teorija ima funkciju intermedijacijskih kategorija. To potvrđuje njegovo izričito zauzimanje za to da se ublaži "oštrina" suprotstavljenosti između krajnjih polova. "Prava uloga političkog reprezentanta danas se ... smješta negdje između tih polova". Ta "oštrina" proizlazi, drži Pennock, iz distinkcije između "interesa" i "želje", na kojoj počivaju njegove četiri teorije. "Kada govorim o 'interesu' neke osobe, biračkog tijela ili neke nacije, imam na umu 'do-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292

RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

bitak'. Neko djelovanje, politika, zakon ili ustanova u in-teresu je neke osobe ako ona uvećava mogućnost da dobije ono što želi, uključujući ostvarenje svojih težnji i ideala... Distinkcija koju namjeravam učiniti između 'želje' i 'interesa' jest distinkcija između onoga što se neposredno zahtijevalo i onoga čemu bi se dugoročno, s naknadno ustanovljenom koristi, bila dala prednost ili bi to pridonijelo razvitku pojedinca u osobu sposobnu da donosi odgovorne odluke."³⁰ U spomenutom smislu svaki razboriti pojedinac pokušava odlučiti je li nešto u njegovu interesu. No, od reprezentanta se očekuje da takvu vrstu prosudbe napravi što je god moguće razboritije i nepristranije, jer reprezentanta određuje to što je, nakon što se temeljito obavijestio o nekoj mjeri i uvjerio da ona npr. unapređuje ekonomsku ili izobrazbenu razinu njegova biračkog tijela, ovlašten da zaključi kako je ona u njihovu interesu. Istodobno, nastavlja Pennock, postoji općenito slaganje da reprezentacija u demokratskom kontekstu čini zadovoljenje narodne želje legitimnim interesom, tako ublažavajući suprotnost između reprezentacije želja i reprezentacije interesa. Nastojeći oblikovati složeniji model reprezentacije, autor uvodi kategorije intenziteta želja/interesa i pitanje većine/manjine u izbornom okrugu. U ključnom dijelu analize, Pennock razmatra koncepciju izaslanik – povjerenik u svjetlu primjera koji ilustriraju različite kombinacije jakih ili slabih (i pozitivnih ili negativnih) želja većine, jakih ili slabih (i pozitivnih ili negativnih) želja manjine te jakih ili slabih (i pozitivnih ili negativnih) uvjerenja reprezentanta o stvarnom interesu izbornog okruga. U slučajevima kad se javi jaz između djelatne želje birača i reprezentantova razumijevanja njihova interesa, reprezentant ima dvije mogućnosti za prevladavanje jaza: preuzimanje vodstva u okrugu ili traženje kompromisa između suprotstavljenih stajališta.³¹

III.

To nas uvodi u samo središte dihotomije izaslanik – povjerenik: treba li, dakle, reprezentant činiti ono što njegovi birači žele, ili ono što on prosuđuje da je u njihovu interesu? Svaki od polova te diskusije ima svoje teorijske zagovornike s krajnje uvjerljivim argumentima. Onaj tko zastupa izaslaničku teoriju može reći: "Reprezentant mora glasovati onako kako bi njegovi birači glasovali ili suprotno tome. U drugom slučaju, on uopće nije reprezentant već običan oligarh; jer, zacijelo je budalasto reći da neki čovjek reprezentira Bethnal Green, ako on običava reći 'da' kad bi ljudi iz Bethnal Greena rekli 'ne'".³² Tko, međutim, zastupa povjereničku teoriju neće biti ništa manje uvjerljiv: "Bit je reprezentacije u tome što narodna moć treba biti odvojena od ljudi

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292
RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

i predana, na ograničeno razdoblje, zastupniku kojega su ljudi izabrali te on treba obnašati onaj dio vlasti koji bi ljudi obnašali sami da nije tog prenošenja. Reprerentacija ne postoji ako birači zadržavaju tako široku kontrolu kao da djeluju za sebe. Oni mogu komunicirati sa svojim zastupnikom ... ali on treba djelovati – ne oni, on treba djelovati za njih – ne oni sami za sebe”.³³ I kao što s pravom upozorava Hanna Pitkin, autorica do sada najtemeljitiije studije o pojmu reprerentacije;³⁴ razumijevajući logiku obiju pozicija, argumenti jedne i druge strane mogu se učiniti ispravnima. Jamačno je istina da neki čovjek nije reprerentant – ili je to samo po nazivu – ako se on obično suprotstavlja onome što bi njegovi birači željeli činiti. Ali, zacijelo je isto tako istina da on nije reprerentant – ili je to samo po nazivu – ako sam ne čini ništa. Ako, primjerice, biračko tijelo samo odlučuje o svim pitanjima glasovanjem i zatim pošalje svoje odluke središnjoj ustanovi, pismo koje “nosi” njihov glas ne bismo zvali njihovim reprerentantom, niti bismo takvime nazvali poštara ili dostavljača koji ga je predao.

Mogu li se, međutim, obje pozicije označiti ispravnima, ako one podržavaju nesukladne ili suprotstavljene zaključke o dužnosti reprerentanata? U analizi pojma reprerentacije H. Pitkin pokazuje da je to moguće jer “svaka od njih sadrži dio istine o tome što reprerentacija jest”. Naime, svaka od pozicija oslanja se na jedno od mogućih značenja samog pojma. Autorica navodi da je središnje značenje pojma reprerentacije da se nešto učini prisutnim (prezentnim), na neki način, pomoću posrednika. To ne može biti učinjeno doslovno prisutnim; tada bi jednostavno bilo “prezentno” a ne “reprerentirano”. Nešto što je reprerentirano mora biti u nekom smislu prisutno, ali ne prisutno doslovce ili stvarno. Zato se i ističe prezentno preko posrednika. I baš taj paradoksalni zahtjev da je nešto istodobno i prisutno i nije prisutno jest ono što izranja u suprotstavljenim gledištima na značenje reprerentacije u kontroverzi izaslanik – povjerenik. Zagovornik izaslaničke teorije zapravo govori: ako je situacija takva da mi dugo ne vidimo birače prezentnima, tu nema reprerentacije; ako čovjek, označen njihovim reprerentantom, uobičajeno glasuje protiv njihovih želja, u njegovu glasovanju oni nisu prisutni (osim formalno, jer on ima moć da ih svojom odlukom obveže). Istodobno zagovornik povjereničke teorije kaže: ako je stanje takvo da birači djeluju sami za sebe, ako nema posrednika ili je posrednik lutka u rukama birača – tu nema reprerentacije; jer posrednik treba djelovati, a ne oni. Pojmovna analiza može, dakle, pokazati da su oba stajališta u osnovi ispravna. Pojam reprerentacije nije jednoznačan, on nastoji izraziti dvoznačnu ideju.

Najviše što se u pojmovnoj analizi može reći jest da je pogreška usredotočiti se samo na polovicu paradoksa, umjesto na cjelinu.

Time pojmovna analiza upućuje na smjer razumijevanja etimologijske dvosmislenosti unutar političke teorije reprezentacije. U analizama H. Pitkin on je jasno naznačen. Za nju, ukratko, pojam reprezentacije, etimologijski, uključuje "pravljenje prisutnim u nekom smislu nečega što ipak doslovce ili stvarno nije prisutno".³⁵ Politička reprezentacija izražava tu dvosmislenost: s jedne strane, reprezentant mora djelovati neovisno; njegovo djelovanje mora uključiti slobodu odluke i prosuđivanja, on mora biti jedini koji djeluje, tj. reprezentirani istinski "nije prisutan". S druge strane, reprezentirani se mora također zamisliti kao sposoban za neovisno djelovanje i prosudbu, ne tek da se o njemu brinu, tj. reprezentirani mora biti u nekom smislu prisutan.³⁶ Djelatnost reprezentacije se i sastoji u promicanju interesa reprezentiranih, u uvjetima u kojima su oni, pretpostavlja se, sposobni djelovati i prosuđivati, ali ne da se protive onome što je učinjeno u njihovo ime. To je, dakle, djelovanje u interesu reprezentiranih, uzimajući u obzir njihove želje.³⁷

Reprezentacija kao ideja razumijeva da će se prosudba reprezentanta i želje njegovih birača podudarati, a da će neslaganje biti iznimno. Kontroverza izaslanik – povjerenik može se riješiti samo razumijevanjem reprezentacije kao djelovanja za druge u kontekstu demokratskog poretka. Samo u demokratskom poretku, gdje su slobodni izbori konačna prosudba, ti drugi nisu trajno odsutni. Zato se može reći da reprezentant mora djelovati tako da se, iako je on neovisan a njegovi birači sposobni za djelovanje i prosuđivanje, ne pojavljuje sukob između njega i njegovih birača. On mora djelovati u njihovu interesu, što znači da uobičajeno ne bi trebao dolaziti u sukob s njihovim željama.

Moderni pojam reprezentacije tako ujedinjuje demokratsko načelo participacije svih građana i liberalno načelo vladavine kompetentne elite.³⁸ Sadržaj pojma mijenja se ovisno o prednosti ili važnosti koja se daje jednom od tih načela. Teorija koja daje prednost vrijednosti kompetentne elite naginje nekoj vrsti povjereničke koncepcije u kojoj reprezentant treba djelovati na osnovi vlastite samostalne prosudbe općeg dobra, bez obzira na izražene želje birača. Teorije pak koje daju prednost vrijednostima demokratske participacije naginju prema nekom obliku izaslaničke koncepcije u kojoj reprezentant mora, u svakom slučaju, izraziti želje svojih birača.

Rasprava o dvojbi povjerenik ili izaslanik, slobodni ili vezani mandat, uvela nas je tako u bit problema moderne političke reprezentacije. Naime, dovedeno do svoje logičke krajnosti, svako od spomenutih shvaćanja moglo bi poništiti

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292
RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

jedno od dva Janusova lica pojma reprezentacije: izaslanička reprezentacija težeci prema neposrednoj demokraciji u kojoj reprezentirani nije više značenjski odsutan, a povjerenička reprezentacija težeci prema neograničenoj vladavini elite u kojoj reprezentirani više nije značenjski prisutan. Istodobno, unutar tih granica, obje orijentacije imaju glavnu ulogu u povezivanju suprotstavljenih koncepcija demokratske participacije i vladavine kompetentne elite u teorijama reprezentativne demokracije.

BILJEŠKE

¹ Vidi: C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford 1977., str. 10-22.

² Vidi: R. A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989., str. 28-30.

³ Dok se, primjerice, konzervativni liberal Edmund Burke zalagao za protudemokratsku teoriju virtualne reprezentacije i osamostaljenju vladavinu predstavnika kao političke elite ("prirodne aristokracije"), jer je mnoštvo nesposobno za upravljanje, "ono ne može misliti i djelovati bez vođenja i usmjeravanja", njegov suvremenik, radikalni demokrat Jean-Jacques Rousseau u svojem temeljnom djelu *Društvenom ugovoru* odbacivao je i samu ideju političkog predstavnništva, tvrdeći da "u trenutku kada jedan narod bira sebi predstavnike, on više nije slobodan, on više ne postoji". Ali i Burke i Rousseau na drugim su mjestima ublažili ovako radikalna stajališta. Burke je tako izričito ustvrdio da se virtualna reprezentacija mora temeljiti na stvarnoj reprezentaciji (izborima) te da je trajnije neslaganje reprezentanta s njegovim biračima suprotno biti reprezentacije i može se zbiti samo ako su reprezentanti korumpirani ili nekompetentni, a Rousseau je u *Razmatranjima o vladavini u Poljskoj* prihvatio reprezentativnu demokraciju tvrdeći da se u velikim državama zakonodavna moć "ne može izravno očitovati te može djelovati tek putem poslanstva", ali je predlagao sredstva djelotvorne kontrole zastupnika (učestalost zasjedanja predstavničkog tijela, smjenjivost predstavnika, obvezujući nalogi predstavnicima). Vidi: R. J. S. Hoffman and P. Lewack, eds., *Burke's Politics*, New York 1949., str. 393 i 397; J.-J. Rousseau, *Rasprava o porijeklu nejednakosti među ljudima. Društveni ugovor*, Zagreb, 1978., str. 149-150; J.-J. Rousseau, *Politički spisi*, Zagreb, 1993., str. 177-179.

⁴ Rabimo izraze "izaslanik" i "povjerenik" kao najadekvatnije za izražavanje ovako suprotstavljenih koncepcija. Izraz "izaslanik" istoznačnica je izraza "delegat" (latinski *delegare* – poslati, otpremiti, izaslati), a označava osobu koja je poslana da zastupa interese druge osobe, skupine osoba ili jedne zemlje; izraz "povjerenik" istoznačan je izrazu "komesar" (latinski *committere* – predati, prepustiti, povjeriti) koji označava službenu osobu s posebnom punomoći (visoki državni dužnosnik, policijski službenik, ministar). Hrvatski izrazi 'zastupnik' i 'predstavnik' izvorno sadrže važnu značenjsku razliku: 'zastupnik' je u izvornom značenju 'branitelj' i 'zaštitnik', što odgovara izaslaničkom modelu, a 'predstavnik' se izvorno javlja u značenju 'poglavar' i 'načelnik', što je sukladno povjereničkom modelu. Međutim, u XX. stoljeću ta se značenjska razlika izgubila te se ti izrazi danas uglavnom rabe kao sinonimi (zajedno s izrazom

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292

RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

"representant"), što onemogućuje njihovu uporabu u smislu dihotomije koja je predmet ovog članka.

⁵ No, ni ustavna praksa nije posve jednoznačna: u nekim švicarskim kantonima birači imaju mogućnost opoziva čitave kantonalne skupštine, a u pojedinim državama SAD-a postoji tzv. *recall* sustav koji se sastoji u tome da određen broj birača može predložiti ponovne izbore prije isteka zastupničkog mandata, "što je stvarno prikriveni opoziv" (S. Sokol-B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1995., str. 122).

⁶ N. Bobio, *Budućnost demokratije*, Beograd, 1990., str. 45.

⁷ Vidi: H. C. Mansfield Jr., *Modern and Medieval Representation*, u: R. J. Pennock and J. Chapman, eds., *Representation, Nomos X*, New York, 1968., str. 79-80.

⁸ I. Kramnick, *An Augustan Debate: Notes on the History of Representation*, u: *Representation, Nomos X*, str. 86-87.

⁹ Cit. prema: G. Sartori, *Representation: Representational Systems*, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, D. L. Sills, ed., New York, 1972., Vol. 13, str. 466.

¹⁰ N. Bobio, *ibid.*, str. 148-149.

¹¹ Vidi: I. Prpić, *Političke stranke*, u: *Leksikon temeljnih pojmova politike*, Zagreb, 1990., str. 153-155.

¹² S. H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age*, New York, 1965., str. 88.

¹³ A. H. Birch, *Representation*, London, 1972., str. 98.

¹⁴ *Ibid.*, str. 125.

¹⁵ M. Sobolewski, *Electors and Representatives*, u: *Representation, Nomos X*, str. 99.

¹⁶ U takvim zemljama najčešći je slučaj da zastupnici nezadovoljni politikom stranačkog vodstva napuštaju stranku i proglašavaju se neovisnim zastupnicima ili skupina zastupnika napusti stranku i osnuje novu (na kongresu britanske Laburističke stranke 1981. izdvojila se skupina istaknutih zastupnika i osnovala Socijaldemokratsku stranku).

¹⁷ U Saveznoj Republici Njemačkoj do početka 1960-ih ta je pojava bila vrlo raširena, pa je čak suosnivač Kršćansko-demokratske unije (CDU) i savezni ministar unutarnjih poslova Gustav Heinemann napustio 1952. stranku i nakon neuspjeha s osnivanjem nove stranke prešao 1957. u Socijaldemokratsku stranku te kao njezin kandidat postao predsjednik SR Njemačke. U Hrvatskoj u razdoblju 1990.-1996. praktično nema stranke koja nije doživjela rascjepa u kojima su je napuštali njezini zastupnici, a svi su zadržavali svoje mandate. Čak ni uvođenje prakse potpisivanja bjanko-ostavki za slučaj napuštanja stranke nije ništa promijenilo u tome. Povodom "slučaja Luciana Delbianca", koji je nakon izbora u listopadu 1995. potpisao takvu bjanko-ostavku a u siječnju 1997. nakon napuštanja Istarskog demokratskog sabora zadržao mandat, visoki dužnosnik IDS-a Dino Debeljuh izrekao je, za problem koji razmatramo, jednu vrlo zanimljivu misao o toj bjanko-ostavci: "... ako taj dokument nema takvu snagu da stranka može sa zastupničkog mjesta smijeniti osobu koja ju je napustila, onda 'više nema ni govora o demokraciji'" (Novi list, 25. siječnja 1997., str. 7), a predsjednik IDS-a Ivan Jakovčić bio je još određeniji: "Stranka se time htjela osigurati

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292
RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

ako neki od njezinih zastupnika prijeđe u neku od drugih stranaka, ili ako na drugi način djeluje protiv interesa stranke." (Novi list, 7. veljače 1997., str. 6). U duhu tih izjava Klub zastupnika IDS-a je 6. veljače "aktivirao" Delbiancovu bjanko-ostavku (upisujući u nju datum 6. veljače 1997. i dostavljajući je predsjedniku i tajniku Sabora te Mandatno-imunitetskoj komisiji) čime je pokrenut zanimljiv pravno-politički problem, jer u pitanju je zapravo tumačenje Ustava RH čiji članak 74. izričito govori protiv obvezujućeg mandata zastupnika. (Zakon o izborima zastupnika iz 1992. u članku 7. ponavlja ustavnu formulaciju i dodaje joj rečenicu "Zastupnici nisu opozivi." Taj Zakon u članku 8. navodi podnošenje ostavke kao prvi od četiri razloga za prestanak mandata zastupnika prije isteka vremena na koje je izabran.)

¹⁸ M. Sobolewski, *ibid.*, str. 96-97.

¹⁹ *Ibid.*, str. 98.

²⁰ G. Sartori, *ibid.*, str. 471.

²¹ R. J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*, Chatam, New Jersey, 1988., str. 205-221.

²² S. Barnes, *Representation in Italy*, Chicago, 1977.

²³ Vidi: R. J. Dalton, *ibid.*, str. 212.

²⁴ *Ibid.*, str. 220.

²⁵ *Ibid.*, str. 210.

²⁶ W. Miller and D. Stokes, *Constituency influence in Congress*, *American Political Science Review*, 57, 1963., str. 45-56.

²⁷ R. J. Dalton, *ibid.*, str. 210-212.

²⁸ Istodobno autori uvode pojam reprezentacijskih 'žarišta' koji rabe u analizi 'klijentelističkih uloga' zakonodavca: 'stranačke uloge', 'teritorske uloge', 'uloge grupe za pritisak' i 'administrativne uloge'. Iz tako različitih uloga slijede suprotstavljeni zahtjevi zakonodavcu kao reprezentantu. (J. Wahlke i drugi, *The Legislative System*, New York, 1962., str. 14).

²⁹ R. J. Pennock, *Political Representation*, u: *Representation*, Nomos X, str. 12-13.

³⁰ *Ibid.*, str.13.

³¹ *Ibid.*, str. 16-21.

³² H. Bellock-G. K. Chesterton, *The Party System*, London, 1911., str. 17.

³³ Lord Brougham, cit. prema H. F. Pitkin, *Commentary: the paradox of representation* u: *Representation*, Nomos X, str. 40.

³⁴ H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.

³⁵ *Ibid.*, str. 8-9.

³⁶ *Ibid.*, str. 209.

³⁷ *Ibid.*, str. 155.

³⁸ Vidi: R. A. Dahl, *After the Revolution? Authority in the Good Society*, New Haven, 1970., str. 41; D. F. Thompson, *John Stuart Mill and Representative Government*, Princeton, 1976., str. 3-11; R. W. Krouse, *Two Concepts of Democratic Representation: James and John Stuart Mill*, *The Journal of Politics*, 44, 1982., str. 510-511; R. A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, str. 4-5.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 1-2 (33-34),
STR. 275-292

RAVLIĆ, S.:
IZASLANIK...

Delegate and Commissioner: Two Faces of Political Representation

Slaven RAVLIĆ
Institute of Lexicography "Miroslav Krleža", Zagreb

The modern concept of political representation, developed in the 19th century as a result of uniting opposed spiritual-political traditions and practices (democratic ideas of national sovereignty and the oligarchic practice of liberal parliamentarism) has until this day retained its dualist significance. In the work the dualist structure of political representation is considered with regard to the dichotomy of free or binding mandates of representatives in the triangle electorate – political party – parliament. The author analyses constitutional-legal solutions and dominant approaches in political theory and points out the results of contemporary research of the representational process in Europe and the United States. In the third, final part the framework of a broader theory of democratic representation is indicated.

Gesandter und Beauftragter: zwei Seiten politischer Repräsentanz

Slaven RAVLIĆ
Lexikographisches Institut "Miroslav Krleža", Zagreb

Der moderne Begriff der politischen Repräsentanz, entstanden im 19. Jahrhundert als Resultat der Aussöhnung gegensätzlicher geistig-politischer Traditionen und Praktiken (demokratische Ideen der Volkssouveränität und die oligarchische Praxis des liberalen Parlamentarismus), hat bis heute seinen dualistischen Charakter beibehalten. Der vorliegende Artikel untersucht die dualistische Struktur politischer Repräsentanz vor dem Hintergrund der Dichotomie des freien oder des Pflichtmandats von Volksvertretern im Dreieck Wahlkörper – politische Parteien – Parlament. Es werden verfassungsrechtliche Lösungen und dominante Ansätze innerhalb der politischen Theorie analysiert, um schließlich auf die Ergebnisse zeitgenössischer Untersuchungen des Repräsentationsprozesses in Europa und den USA zu verweisen. Im dritten und abschließenden Teil wird der breitere Rahmen der Theorie demokratischer Repräsentanz abgesteckt.