

Др Ирена Пејић,
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 342.53(410)

Рад примљен: 15.09.2015.

Рад прихваћен: 16.10.2015.

БРИТАНСКИ ПАРЛАМЕНТ: ПОКУШАЈ УСТАВНЕ РЕФОРМЕ

Апстракт: Британски парламент, један од најстаријих представничких органа који негује традицију и обичаје парламентаризма, представља још увек инспирацију за доношење нових устава и успостављање парламентарних система. Његова композиција, у готово непромењеном облику, очувана је до данас у држави која функционише са тзв. неписаним уставом и са особеним изворима уставног права (*ius non scriptum*). Бикамерална структура Парламента, Дом лордова и Дом комуна, одражава традицију британског парламентаризма, док унутрашња композиција парламентарних домова указује на функционалне посебности које се огледају у значајно смањеном обиму тзв. комитетског или рада у одборима, а све у корист јавне расправе у пленуму. С обзиром на то да савремена држава поставља нове и сложеније задатке пред изабрано представништво грађана, традиционални Британски парламент све теже може да одговори овим захтевима. Отуда су током прошлог века истицани бројни предлози за модернизацију парламентарних домова и њихово ефикасније функционисање у парламентарном процесу. У овом раду сагледани су ефекти недавних уставних реформи којима су уведени нови принципи у организацији и функционисању парламентарних домова.

Кључне речи: Парламент, Дом лордова, Дом комуна, устав, Уједињено Краљевство.

* irena@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту: "Усклађивање права Србије са правом Европске уније", који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013–2018. године."

1. Увод

Посебност англосаксонског уставног система, који се развија дуги низ векова у Уједињеном Краљевству, огледа се у одсуству писаног устава и у низу специфичних извора права од којих већина почива на обичајном праву (*ius non scriptum*). Развијена уставна доктрина утемељена на принципу владавине права и правничка традиција обезбедили су дуг живот неписаном уставу, али се током двадесетог века отворила широка расправа о неопходности уставне реформе која би обухватила различите аспекте правног система. Један аспект уставне реформе односи се на конструкцију и функционисање Парламента, који важи за најстарије национално представништво у свету, па се сматра исходиштем свих касније образованих националних скупштина. Током двадесетог века неколико таласа реформи запљуснуло је традиционални енглески парламентаризам и „неписани“ устав Уједињеног Краљевства. Мада су реформе имале одређени учинак, оне до данас нису произвеле устав у формалном смислу, а Парламент је реформисан само делимично, не допуштајући да се доктрина о парламентарној суверености промени у својим изворним постулатима.¹ Једна од последњих уставних реформи започета је 1997. године, и тада су постављени следећи циљеви: модеран Дом лордова, ефикасан Дом комуна, отворена влада, деволуција и јачање уније, добра локална самоуправа, регионализација Енглеске, основна права грађана и решавање питања Северне Ирске (MacKenzie, 2005: 9).

Уставна реформа у Уједињеном Краљевству има иста обележја као и сам акт који се реформише: она није правни чин у формалном смислу, већ процес који траје и обухвата низ сукцесивних поступака и аката Парламента и владе, којима се слаже богати мозаик историјског устава. Великом реформом, која је започела 1997. године, учињени су одређени кораци у правцу постизања неких од наведених циљева, али ниједан од њих није достигнут у потпуности. Тако је као резултат деволуције, спроведене 1998. године, одржан референдум о независности Шкотске (2014), на коме су грађани одречно одговорили независности, али тиме није стављена тачка на облик уставног уређења у Уједињеном Краљевству. Унутрашње питање индуковало је питање спољне суверености, тј. отворило је проблем чланства у Европској унији, о чему је најављен референдум за 2017. годину. У исто време, Конзервативна партија је сачинила документ под називом

1 Објашњавајући бројне покушаје реформи у Уједињеном Краљевству, Tony Wright, члан Доњег дома, каже да су реформе биле углавном парцијалне, а за целовите промене је недостајала воља. С обзиром на то да је отпор реформама увек постојао, он је навео речи викторијанског судије, који је још у деветнаестом веку узвикнуо: „Реформе! Реформе! Зар нам није довољно лоше и без њих?“ (Wright, 2004: 867).

„Заштита права у УК“, који тек треба да буде предмет расправе стручне и политичке јавности, а једна од битних новина је предлог да одлуке Европског суда за људска права немају обавезујући, већ само саветодавни карактер у националном правном поретку (Bogdanor, 2015: 7). Дакле, процес уставне реформе отворио је проблем „Краљевства као уније“ и „Краљевства у Унији“, а у том процесу Британски парламент треба да оствари двоструку улогу: као субјект реформе („реформатор“) и као објект реформе („реформисани“). С обзиром на то да је реч о обимној теми, у овом раду биће учињен покушај да се сагледа позиција Парламента као објекта реформе и укаже на достигнућа у модернизацији најстарије националне скупштине.

2. Парламент – тема парламентарне и уставне реформе

Британски парламент представља централну институцију парламентарног система, која обезбеђује правни и политички оквир већинском систему демократије, познатом као вестминстерски модел.² У строго формалном смислу, Парламент је састављен од Круне, Дома комуна (Доњи дом) и Дома лордова (Горњи дом), те је његов званичан назив: Краљица у Парламенту. У савремено доба, Круна у Парламенту је само реликт прошлости и наставак парламентарне традиције на којој почива функционисање законодавног органа.³ Од својих традиционалних надлежности, краљица је задржала само неколико: она отвара годишње сесије Парламента, а њена потврда неопходна је када је реч о тзв. примарном законодавству које обухвата акте усвојене у Парламенту.

Порекло Парламента са седиштем у Вестминстеру сеже до тринаестог века, тачније 1265. године када је краљ *Henry III* био принуђен да, због увођења нових пореза, тражи одобрење сталешког савета. Тада су се први пут у Краљевском савету нашли представници других сталежа, што је био

2 Већински модел демократије носи назив „вестминстерски“ модел (*Westminster Model of Democracy*) управо по седишту Британског парламента. Обележја већинског модела демократије извиру, директно или индиректно, из начина функционисања Парламента: 1) концентрација извршне власти у једнопартијском и јединственом кабинету; 2) доминација кабинета; 3) двопартијски систем; 4) већински и диспропорционални систем избора; 5) плурализам интересних група; 6) унитарна и централизована влада; 7) концентрација законодавне власти у унікамералној егзекутиви; 8) флексибилност устава; 9) одсуство судске контроле уставности; 10) централна банка контролисана од стране извршне власти (Lijphart, 1999: 9).

3 Ројалисти су сматрали да ауторитет законодавне власти почива на Круни, док су парламентаристи истицали значај два дома, од којих један представља народ а други племство (Bradley, Ewing, 2003: 49).

увод у настанак општег народног представништва. У четрнаестом веку образована су два парламентарна дома у којима су седели представници племства и народа. Ова парламентарна конструкција задржана је до данас и она обухвата представнике Енглеске, Северне Ирске, Велса и Шкотске у Парламенту Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске.⁴ Бикамерализам је одраз традиционалне структуре Британског парламента. О дводомној структури Парламента вођене су бројне расправе, које су имале за предмет функционалност представничког органа у систему поделе власти. С обзиром на ограничени обим надлежности Дома лордова, има мишљења да Британски парламент има обележја асиметричног бикамерализма, а недостатак легитимитета Горњег дома указује да Британски парламент спада у групу „слабих“ бикамералних скупштина. Слабост или снага парламентарног дома не зависе само од његове формалне моћи изражене кроз уставне надлежности, већ зависе и од начина његовог избора. На основу ова два критеријума, формалних надлежности и демократске легитимације оба парламентарна дома, Британски парламент може бити смештен не само у групу слабих, већ и у групу асиметричних бикамералних скупштина (Lijphart, 1999: 200–213).

Има више разлога због којих се Британски парламент може назвати „мајком“ свих националних скупштина.⁵ Прво, историјски развој енглеског парламентаризма и правни оквир за функционисање народног представништва представљају темељ модерне грађанске државе. Друго, Вестминстерски парламент је омогућио успостављање већинског модела демократије, познатог као „вестминстерска демократија“, која је била узор у процесу конституционализације не само бивших британских колонија, већ и других националних држава. Треће, за разлику од осталих националних скупштина у свету, Британски парламент има најдужу и готово непрекинуту традицију у функционисању, што је омогућило развој уставног система на темељу парламентарних обичаја и уставних конвенција (Shaw, 2004: 877).

У условима одсуства устава у формалном смислу, у енглеској правној баштини развијена је доктрина о парламентарној суверености или правној супрематији парламента, чија централна теза је садржана у

4 У раду су коришћени изрази Уједињено Краљевство и „британски“, који не нарушавају аутентичност официјелног назива државе Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске.

5 По речима једног од посланика и члана Владе у 10. веку (John Bright, 1865) Енглеска је „мајка парламента“ („*England is the Mother of Parliaments*“). После Другог светског рата утицај Британског парламента био је квантифициран кроз учинак деколонизације, када је готово једна трећина бивших енглеских колонија ослобођена (Shaw, 2004:877).

претпоставци да нема правних ограничења законодавној функцији парламента. Ову идеју развио је познати енглески правник *A. V. Dicey* кроз став о позитивној и негативној суверености парламента. Позитивна сувереност парламента изражена је кроз афирмативну власт, садржану у неограниченом овлашћењу парламента да ствара или поништава право. Негативна сувереност парламента изражава однос према другим носиоцима власти, који не смеју да крше или избегавају правна правила која доноси законодавни орган (Dicey, 1982: 4; Tomkins, 2003: 47).

Традиционална структура Британског парламента и начин на који он функционише у одсуству устава у формалном смислу, произвели су бројне захтеве за спровођење парламентарне реформе. Као израз потребе да се народно представништво осавремени, захтеви су усмерени у два правца: први је модернизација у циљу боље функционалности да би се превазишла „архаичност“ Парламента и обезбедила ефикасност у раду, а други је осавремењивање односа између легислативе и егзекутиве, нарочито јачањем позиције Парламента и његове контролне функције у систему поделе власти. Док је први аспект подржан од стране владе, дотле та иста власт није била наклоњена могућностима модернизације у другој области.⁶ Потребу да се нешто учини са енглеским парламентом, верно је описао један британски аутор следећим речима: „Два дома, врата до врата, налазе се готово на различитим планетама. Њихови становници закључани су далеко од остатка света, препуштени бесконачном разговору који воде међусобно, повремено зачуђени што их неко уопште слуша или због тога што постоји било каква сврха њиховог присуства на том месту“ (Coleman, 2003: 734).

Највећи број предлога у досадашњим уставним реформама односио се на Дом лордова и потребу његове модернизације. Окосницу ових реформи чини захтев да се Дому лордова, као аристократском представништву, обезбеди репрезентативност и легитимност, чиме би се ојачало поверење грађана у цео Парламент. Међутим, реформа је отворила низ питања, чиме је отежано спровођење стварних уставних промена, као на пример, на који начин треба бирати или именовати чланове Горњег дома, да ли јачати репрезентативност овог дома и да ли би то пореметило равнотежу у бикамералној структури Парламента, тј. да ли би то угрозило позицију Дома комуна, као и колико чланова треба да буде у саставу Дома лордова и колико треба да траје њихов мандат.

⁶ М. Shaw користи два израза за правац модернизације Парламента: *modernisation-as-efficiency* и *modernisation-as-scrutiny* (Shaw, 2004: 868–871).

Највећи утицај на Британски парламент имала је реформа у области унутрашњег уређења Уједињеног Краљевства, позната као деволуција власти, која је омогућила функционисање државе, по мишљењу неких аутора, као квазифедерације, и тиме обезбедила „дуплирање“ законодавних функција на неколико нивоа. Поред деволуције власти у Северној Ирској 1920. године, уставном реформом 1998. године пренета су овлашћења ограниченог карактера на законодавне органе, тј. парламенте Шкотске и Велса. У овом процесу децентрализације само једна територијална јединица, Енглеска, није „добила“ свој парламент и посебна статутарна правила, већ је задржала уставну позицију према изворима британског права и наставила да функционише у оквиру Вестминстерског парламента, као јединственог представничког и законодавног органа Уједињеног Краљевства.⁷ Поред низа значајних тема које је деволуција покренула у уставном и политичком систему Уједињеног Краљевства (на пример, стварање нација и обезбеђивање њиховог националног и територијалног представништва, могућност федерализације или стварање квазифедерације и др.),⁸ отворен је посебан проблем у погледу композиције Вестминстерског парламента и начина остваривања његове законодавне функције на нивоу централне власти.

Модел асиметричне деволуције довео је до парадокса у традиционалном парламентаризму Уједињеног Краљевства, који се одражава на уставне надлежности Парламента и на начин његовог одлучивања. Посматрано „одозго“, од централне ка децентрализованим властима, важи правило да сви могу да одлучују о свему, тачније омогућено је представницима свих региона да одлучују о свим питањима која су у надлежности Парламента Уједињеног Краљевства, па и о питањима која се тичу само Енглеске. У обрнутом случају, посматрано „одоздо“, представници енглеских изборних јединица немају никаквог утицаја на одлучивање о регионалним питањима о којима расправљају територијалне скупштине

7 Наговештена „котрљајућа деволуција“, коју је заговарао тадашњи премијер *Tony Blair*, није дала значајније резултате после 2000. године, јер је јавно мњење у Енглеској (најмногољуднијој земљи у УК, са преко 80% становништва и преко 85% националног дохотка) показало „већу приврженост парламенту Уједињеног Краљевства у Вестминстеру него наклоност ка стварању новог енглеског парламента“ (Blanden, 2007: 301).

8 Једна од озбиљнијих последица асиметричне деволуције је могућност федерализације државе која, због тзв. енглеског питања, има све већи број заговорника. Међутим, има мишљења да би „асиметрија“ била једнако опасна и у федерацији због искустава са неким федерално уређеним државама које су у недавној прошлости доживеле крах. Британски аутор *V. Bogdanor* упоређује положај Енглеза у УК са положајем већинских народа у доскорашњим федерацијама, као што је то био случај са Русима у СССР-у или са Србима у Југославији (Bogdanor, 2015: 16).

установљених региона (Шкотска, Велс и Северна Ирска). Због тога је отворено тзв. енглеско питање и започета кампања којом се тражи формирање енглеског парламента ради исправљања „уставне неправде“ учињене у процесу деволуције (Bogdanor, 2015: 13). Формирање енглеског парламента, као националног представништва Енглеца, не мора обавезно да буде обављено кроз институционализацију посебног представничког органа, већ је то могуће постићи и у оквиру Вестминстерског парламента. Променом правила парламентарне процедуре, председнику Доњег дома било би допуштено да у законодавном поступку издвоји нацрте закона који се односе искључиво на Енглеску, а потом би о њима одлучивали само посланици који су бирани у изборним јединицама Енглеске. Овај систем (*in-and-out*) познат је под паролом коју је истакла Конзервативна партија: „Енглески гласови за енглеске законе“ (*“English votes for English laws”*).

Мада је тзв. енглеско питање отворено још седамдесетих година прошлог века, када је процес деволуције био у зачетку,⁹ оно је узнапредовало и добило подршку почетком овог века када су децентрализоване власти територијалних јединица преузеле политичку иницијативу у својим регионима, не напуштајући позиције које имају у централној власти. Питање је званично отворено у Парламенту 2011. године, и тада је у Дому комуна образована Комисија за разматрање последица деволуције, која је 2013. године сачинила извештај у коме је садржан низ предлога за промену парламентарне процедуре, укључујући и то да законодавство које се односи на Енглеску мора бити подржано од стране већине посланика који су изабрани у енглеским изборним јединицама.¹⁰ Међутим, предлози за решавање тзв. енглеског питања врло су проблематични са уставног аспекта и прете да озбиљно наруше традиционалну конструкцију Уједињеног Краљевства, као уније и као парламентарне демократије.¹¹ Уколико се у Парламенту образује „двострука“ већина, тада ће бити тешко остваривати правила парламентарне игре у којима

9 Ово је познато у политичком животу Велике Британије као „Питање западног Лотијана“ (*West Lothian question*), јер је њега поставио седамдесетих година прошлог века *Tam Dalyell*, посланик шкотске изборне јединице *West Lothian*, указујући на потребу решавања „енглеског питања“ у Вестминстеру (Blanden, 2007: 303).

10 The McKay Commission – Commission on the consequences of devolution for the House of Commons, *Report*, 25. March, 2013 (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030652/http://tmc.independent.gov.uk/>, посећено 15.06.2015).

11 О парадоксу предлога за решавање тзв. енглеског питања у Парламенту сведочи ситуација која се налази између „могућег и стварног“: ако би само Енглеци гласали за енглеске законе, то би значило да премијер шкотске националности (као што је то био претходни премијер *Gordon Brown*) не би могао у томе да учествује као члан Парламента, иако он представља Владу целог Краљевства.

је одговорност и полагање рачуна Владе пред Парламентом основна полуга поделе власти. Пресликано на политичку композицију Владе, дошло би се у ситуацију да Влада не може да сноси одговорност за своју политику у потпуности и пред целим Парламентом, јер би о појединим питањима (тзв. регионалним и тзв. енглеским) одлучивао само део парламентарног састава. Увођење коректива у систем представништва нарушило би принцип репрезентације, који се темељи на већинском изборном систему. Додуше, мора се признати да је асиметрична деволуција већ унела диспропорционалност у вертикалној организацији, и отуда је неопходно извршити неке корекције у хоризонталној организацији власти. Парламент се нашао у зачараном кругу: да би спровео реформе претходно мора да постигне не само политичку, већ и сагласност свих територијалних јединица.

Уједињено Краљевство је несумњиво захваћено једним од највећих таласа уставних реформи у својој дугој историји, који ће пре или касније довести до уставне кодификације у држави чији систем још увек почива на историјском и претежно неписаном уставу. Према речима британског аутора *V. Bogdanora* (2009: 1), уставне реформе које су започете 1997. године „нуде јединствен спектакл у демократском свету, јер једна земља трансформише свој некодификовани устав у кодификовани, о чему не постоји ни политичка воља ни консензус да се нешто учини. Дакле, крајњи исход овог испарчаног процеса је крајње нејасан.“

3. Дом лордова – реформа и будућност

Настао у тринаестом веку, Дом лордова је најстарији парламентарни дом на свету који је очувао снажан утицај у представничком телу до краја осамнаестог века.¹² Са ширењем права гласа и са „појавом демократске политике“ у деветнаестом веку, његова легитимацијска снага озбиљно је доведена у питање (Varendt, 1998: 93). Дом лордова представља претечу касније успостављених бикамералних скупштина, али је он једини задржао структуру именованих, а не изабраних, чланова који у њему седе „по сопственом праву“. У неким фазама политичке историје Дом лордова је бројао преко 1.300 чланова, што је скоро дупло више у односу на Доњи дом (650), мада се његово функционисање углавном сводило на активност

12 Снага Дома лордова лежала је „у његовој слабости“, како је на почетку прошлог века записао Сидни Лоу: „Да је он био способан извршити десети део власти коју је имао, он би одавно морао бити суштински реформисан“ (Лоу, 2010: 179).

око 300 његових чланова.¹³ Слаба ефикасност настала је као последица гломазног, инертног и конзервативног састава, у коме бројни чланови, који „заслужују“ место „по сопственом праву“, уопште не узимају учешћа у његовом раду. Тренутно у овом дому има око 760 чланова, од којих су само 92 наследни перови (*hereditary peers*), 26 чланова су верски великодостојници (бискупи и надбискупи), а сви остали чланови су доживотни перови (*life peers*).¹⁴ До 2000. године номинавање чланова Дома лордова било је у надлежности владе, а потом је образована посебна Комисија за именовања (*Appointments Commission*) која одлучује о исправности свих номинација за перове, укључујући и оне које потичу од партија, док сама Комисија препоручује „неполитичке перове“ („*People's Peers*“) са циљем постизања равнотеже у представљању.¹⁵

Од настанка Дома лордова политичка композиција „аристократског дома“ углавном је конзервативно оријентисана и тек у двадесетом веку радикална предност конзервативаца према либералима (касније и према лабуристима) постепено се смањивала, да би се 2000. године однос снага готово изједначио.¹⁶ Унутар Дома лордова чланови се организују на политичкој основи, али је њихово деловање другачије од деловања посланика Доњег дома, јер они нису непосредно изабрани од стране грађана и немају директних обавеза према својим бирачима. Политичко опредељење у Дому лордова усмерено је претежно на две велике и доминантне политичке партије, а они који се одлуче да не заступају ниједан од ова два политичка програма себе називају „независним“.¹⁷ Међутим, оно што је остало готово непромењено од оснивања Дома

13 Тако је 1998. године, пре правне реформе којом је радикално смањен број чланова овог Дома са 1.325 на 693 (због ограничавања броја наследних „перова“), просечно присуство седницама Дома било 446 чланова по седници (однос 1:3). Након смањења броја чланова, просечно је овим седницама присуствовало 347 чланова (однос 1:2) (Walters, 2004: 199).

14 На званичном сајту Британског парламента говори се о бројци од око 760 чланова који испуњавају услове да узму учешће у раду Дома лордова. То значи да ни након неколико реформских захвата предузетих од 1999. године још увек није у потпуности дефинисана структура овог парламентарног Дома. (Упор. <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/>, посећено 12. 08. 2015).

15 Комисија за именовања (*Appointments Commission*) састављена је од три непартијска члана и три члана које именују политичке партије. (<http://lordsappointments.independent.gov.uk/>, посећено 30. 05. 2015).

16 У легислатурама после Другог светског рата тај однос ишао је до 1:10 у корист конзервативаца, док су 2000. године односи снага били готово уједначени (Walters. 2004: 200–201).

17 Они се називају „*crossbenchers*“ или „*independent peers*“ (Jowell, 2006: 56).

лордова је његов „аристократски“ карактер који у потпуности потиरे могућност „територијалног“ представништва. Као последица деволуције и настанка асиметрично децентрализованих територијалних јединица у оквиру Уједињеног Краљевства, појавили су се захтеви за увођење критеријума територијалности приликом именовања чланова Горњег дома. Ово је један од најновијих и вероватно најконтроверзнијих захтева,¹⁸ јер се „аристократска“ структура Дома лордова и потенцијално „територијално“ представништво налазе у једнако напетом односу као и његови „непокретни“ и потенцијално „изабрани“ чланови. Наиме, након уједињења Краљевства, најпре 1707. године, а потом и 1800. године, у Дому лордова су седели представници ирског (45) и шкотског (16) племства. Стицањем независности и иступањем Ирске из Краљевства, Горњи дом више никада није имао потребу да примењује критеријум територијалне заступљености аристократије, јер је наследно племство било и остало везано за Круну, а доживотни перови су именовани од стране владе и Комисије за именовања. Отуда су захтеви територијалних јединица и региона да Горњи дом постане не само изабрано, већ и територијално представништво, још више закомпликовали процес уставне реформе и озбиљно прете да овај процес успоре у будућности (Scott, 2015: 1).

Дом лордова располаже бројним надлежностима, од којих неке не спадају у класичне надлежности законодавног органа, већ представљају специфичност британског парламентаризма.¹⁹ Законодавну надлежност Дом лордова обавља заједно са Доњим домом у свим фазама законодавног поступка, али тежиште активности је на Доњем дому који располаже демократски утемељеним легитимитетом и јачим политичким ауторитетом. Улога коју Дом лордова има у законодавном процесу значајно је ограничена уставним конвенцијама и парламентарним законима 1911. и 1949. године. Прва велика реформа Британског парламента десила се 1911. године, када је донет Закон о Парламенту којим је ограничена моћ Горњег дома у законодавном процесу и када је његово право апсолутног вета замењено правом привременог (суспензивног) вета, ограниченог најпре на две године, а од 1949. године ограниченог на годину дана. Од

18 На овај предлог региона Конзервативна партија је узвратила захтевом да се уставном реформом омогући гласање по принципу „Енглези гласају за енглеске законе“ (Ramsay, 2014:1).

19 Независно од редовне законодавне функције, Дом лордова обавља и функцију врховног суда у правосудном систему Уједињеног Краљевства. Раније је судску функцију обављао у пуном саставу, али од 1948. године образују се тзв. жалбени одбори који спроводе апелациони поступак. Судске пресуде донете у жалбеном поступку од стране Дома лордова имају карактер судског прецедента и представљају значајан извор права у британском *common law* систему (Bradley, Ewing, 2003: 365–366).

тада, Дом лордова има улогу „ревидирајућег дома“, он може да утиче на законодавство Доњег дома, али не може да га зауставља.²⁰ Правна реформа у првој половини двадесетог века била је израз фактичког стања у односима између два парламентарна дома. Она је потврдила доминацију Дома комуна у законодавној функцији, па се отуда израз „законодавна супремација“ Парламента заправо односи на положај изабраног Доњег дома.²¹ Дом лордова може само да успори, одложи, а само изузетно и да онемогући законодавну активност Доњег дома. Потребу за постојањем Горњег дома традиционалисти објашњавају на следећи начин: „Дом лордова представља сталност наспрот пролазности и осећањима нације“ (Russel, 2001: 443). Посматрано изван уставног и политичког оквира, могло би се рећи да је овај Дом заиста реликт прошлости који има мало додирних тачака са реалном политиком и са политичком стварношћу. Упркос сталним покушајима да се спроведу уставне промене, Дом лордова често добија придев „нереформисани“ дом, који тешко подлеже духу модерности у конзервативном енглеском конституционализму. Чак и сами чланови овог Дома указују на потребу усаглашавања са реалношћу политичких институција тако што би се реформисао његов састав и политички профил.

Двадесети век остаће забележен по претежно неуспешним покушајима да се овом дому додели оно што му недостаје, а то је легитимацијски основ и поверење грађана (Shell, 2004: 854). На почетку прошлог века Законом о Парламенту (1911) било је предвиђено да у овом дому, поред именованих и чланова по наслеђу, седе и представници народа који ће постепено заменити њихове претходнике. Исти процес настављен је и касније, па је после Првог светског рата било предлога да се број чланова Дома лордова ограничи тако што ће 246 чланова бити посредно изабрани представници у изборним јединицама, а да остали буду именовани међу наследним титулама од стране заједничке комисије оба парламентарна дома (Walters, 2004: 228–230). Једна од већих реформи у модерно доба спроведена је 1999. године, а у преамбули Закона о Дому лордова (1999) стоји да су намере створити Дом чији чланови не постају наслеђем, већ избором. У Дому лордова сада доминирају доживотни перови, остало је само 92 наследних перова који се именују међу најактивнијим члановима. У стварности се, међутим, ништа није променило, јер представници народа нису ушли у овај дом, а сви његови чланови и даље седе у њему „по сопственом праву“.

20 Има мишљења да је „ревизорска“ улога Горњег дома у основи формална, те да је његов утицај потпуно сузбијен и да због тога неки сматрају да је Британски парламент *de facto* уникамералан (Shell, 2004: 856).

21 Неки британски аутори сматрају да је развој Парламента ишао у оном правцу који је у својим раним радовима наговестио његов „проповедник“ А. V. Dicey (Barendt, 1998: 95; Dicey, 1982: cxvii-cxviii).

То је разлог што легитимацијска снага Горњег дома не може да ојача, као што је тешко развити поверење грађана у аристократско представништво. Други део реформе требало је да буде спроведен 2007. године, како би у његов састав ушли и изабрани представници народа, али то се до данас није десило. Упркос томе што су после 2000. године његови чланови били много активнији у законодавству, подржавајући и предлоге Владе која није потицала из њиховог конзервативног крила, Горњи дом Британског парламента остао је језгро правног традиционализма и политичког конзервативизма.

Последњи у низу покушаја реформи десио се за време актуелног британског премијера *D. Camerona* (2012), који је предложио опсежну реформу „непокретног“ Дома лордова тако што би се 80% његових чланова бирало непосредно, уз смањење броја чланова за скоро половину (његов је предлог био да Дом лордова броји 450 чланова). У том тренутку, Дом лордова је имао 825 чланова који су били именовани од стране политичких партија, док је само 92 члана заслужило своја места по наследном реду, а преосталих 26 су бискупи из англиканске цркве. Ова реформа укључила би, осим изабраних чланова, ограничење трајања мандата на 15 година, који се не би могао обновити. Међутим, премијер је одустао од најављене реформе јер је у сопственој, Конзервативној партији, изгубио подршку са озбиљним претњама да ће цео пројекат пропасти на гласању, да би потом и коалициони партнери (либералне демократе) одустали од истог предлога.²²

Као резултат делимично спроведене реформе, 2014. и 2015. године донети су парламентарни закони којима се уређује правни статус чланова Дома лордова. Први закон (2014)²³ допустио је члановима овог дома да дају оставку или да се пензионишу, што је до тада било правно немогуће (они су били „непокретни“ чланови, који су у овом дому седели до смрти). Престанак чланства, односно престанак мандата, могућ је ако је почињено тешко кривично дело за које се може изрећи казна затвора од најмање годину дана, као и за чланове Дома лордова који не присуствују седницама током једне годишње сесије. Други парламентарни закон (2015)²⁴ допустио

22 Међутим, британски премијер *D. Cameron* је и сам допринео „пренатрпаности“ Горњег дома, јер је предложио чак 117 чланова за годину дана, чиме је број племића порастао са 666 на 831, колико их је било 2011. године.

23 *House of Lords Reform Act* 2014. (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/24/pdfs/ukpga_20140024_en.pdf, посећено 25. 06. 2015).

24 *House of Lords (Expulsion and Suspension) Act* 2015. (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/14/enacted>, посећено 25. 06. 2015).

је Дому лордова да може било ког свог члана да суспендује или да донесе одлуку о искључењу члана из свог састава.

Упркос бројним покушајима реформе, који су углавном наилазили на одобравање политичке и стручне јавности, на крају је преовладало конзервативно гледиште „против“ реформе које истиче аргумент традиције и потребе одржавања постојећег бикамерализма. Истиче се да би увођење непосредних избора нарушило равнотежу између два дома, што би значило слабљење не само Дома лордова, већ и читавог Парламента (Shell, 2004: 861). До данас, модел се није променио и изабрани представници народа нису ушли у Дом лордова, а сматра се да је недостатак политичке воље у свим британским владама био главни узрок што се нико није латио огромног посла да у потпуности реформише Горњи дом.

4. Дом комуна – представништво народа или региона

Дом комуна је представништво народа, тј. Доњи дом који је у дугој енглеској историји обезбедио позицију „резервоара власти“ и постао окосница парламентарне суверености.²⁵ Дом комуна располаже легитимитетом оствареним на непосредним изборима и отуда је „доминантан“ у бикамералној структури Парламента. Он поседује уставни ауторитет и политички капацитет да образује политичку већину од које зависи опстанак владе у њеном мандату. Основна функција Дома комуна је функција репрезентације (он се може назвати народним представништвом), коју је *J. S. Mill* објаснио као „арену у којој се не само мишљење целе нације, већ и сваког њеног дела ... може да изрази у пуном светлу и да изазове дискусију“ (Bradley, Ewing, 2003: 184).

Грађани бирају директно посланике у Дому комуна на изборима по принципу релативне већине, који омогућава да се парламентарни мандати расподеле већ у првом изборном кругу (*first-past-the-post*).²⁶ Број чланова Дома комуна мењао се и растао од 250 у раном петнаестом веку, преко 670 крајем деветнаестог века, до 707 посланика одмах после Првог светског рата. Независност Ирске утицала је на смањење броја посланика на 615,

²⁵ Значај Доњег дома на почетку двадесетог века са великим заносом описао је Сидни Лоу речима: „Његова честита прошлост, његова историја која одушевљава, његова сјајна традиција, његов још увек младалачки дух и енергија, његов ненадмашни утицај који је вршио као образац парламента, његова нераздвојна веза са животном снагом енглеског народа, његово место као видно средиште, радни мотор нашег устава – све му то даје изузетан положај“ (Лоу, 2010: 71).

²⁶ У Шкотској од 1998. и Велсу од 2006. године за избор територијалног парламента примењује се мешовити пропорционални систем у коме бирачи располажу са два гласа: један глас иде кандидату, а други глас изборној листи.

а данас у овом Дому седи укупно 650 посланика. За Дом комуна се може рећи да је и даље гломазно представничко тело, чак и за нацију од скоро 59 милиона становника.²⁷ Мандат чланова Дома комуна мењао је трајање од седам година (1713–1910) до пет година, како је то уредио Закон о Парламенту 1911. године, мада је у оба светска рата мандат био продужен због специфичних ратних услова у којима су се нашли држава и Парламент.

Већински изборни систем, о коме се стално воде полемике и указује на потребу његове реформе, допринео је да се Доњи дом профилише на посебан начин. Тако се у енглеској уставној литератури почетком двадесетог века писало о Дому комуна као представништву „партијских пигмеја“ у поређењу са њиховим слободоумним и независним претходницима из викторијанског доба деветнаестог века.²⁸ Појава нових и масовних политичких партија обесхрабила је улазак независних и угледних појединаца, а професионализација политике и политичара довела је до тога да је све мањи број изабраних чланова Парламента који уживају углед и поверење како у самом представништву, тако и изван њега.

Бројност представничког дома ограничава могућности за активно учешће сваког посланика у парламентарном процесу. Време за расправу не може бити правично распоређено између чланова Парламента, што изазива додатно такмичење између посланика. Из овога су уследили и неки други проблеми у парламентарном систему, као на пример, структура владе и број функционера (старијих и млађих) који улазе у њен састав. Тако је 2003. године чак 91 функционер владе од укупно 114, колико их има у оба парламентарна дома, седео у Доњем дому Парламента (Rogers, Walters, 2004: 20). Број министарских департмана у влади кретао се између 16 и 24, али њихов број не одговара броју лица која стварно партиципирају у влади. Осим министара, који су изабрани као представници одређене политичке партије и улазе у владу као одговорни за један ресор, постоје лица која су по службеној дужности укључена у састав владе. Зато укупан број чланова владе може да се креће између 125 и 145, рачунајући све оне посланике Дома комуна који су по одређеној функцији укључени у њен рад. Да би се број плаћених министарских функција ограничио, посебним парламентарним актом (*House of Commons Disqualification Act 1975*) регулисано је да највише 95 чланова владе могу бити истовремено чланови Доњег дома. Поред старијих министара (*senior ministers*), што би

27 У односу на број становника један посланик је представник 89.200 становника или 67.358 грађана који имају право да гласају (Rogers, Walters, 2004: 19; Barnett, 2004: 387).

28 До 1880. године у Доњем дому седели су „џентлмени-професионалци“, а њих су у двадесетом веку заменили људи из народа, углавном представници радничке класе (Seaward, Silk, 2004: 141).

одговарало позицији ресорног министра у континенталној влади, постоје тзв. министри Круне (*Ministers of the Crown*), који могу бити носиоци различитих титула (*Her Majesty's Principal Secretaries of State, Lord Chancellor, Chancellor of the Exchequer, President of the Council*) и сви они улазе у састав министарског кабинета (Turpin, 2002: 206).

Покушаји и стварна реформа Доњег дома остваривани су на неколико поља паралелно. Једно од њих била је реформа изборног система који се заснива на геслу „први узима место“ и који датира из 1885. године, а реформе које су током времена спровођене односиле су се само на ширење права гласа (све до успостављања општег бирачког права 1928. године, када је женама признато право гласа), а не и на начин расподеле мандата. Са друге стране, док је у Дому лордова тежиште реформи било на његовом саставу, структури и чланству, дотле се у Дому комуна парламентарна реформа углавном справдила у циљу постизања веће ефикасности и функционалности у његовом раду. У периоду 2001–2005. године постигнути су неки резултати у оквиру опште конституционалне реформе коју је лабуристичка влада започела средином 1997. године. Повећана је функционалност Доњег дома, а он је приближен јавности на тај начин што су избачена нека архаична правила и застареле процедуре, омогућен је лакши приступ јавности преко медијских преноса седница и објављивања извештаја парламентарних одбора, реорганизовано је радно време и олакшано подношење законодавних предлога.

Највећи изазови постављени су пред Доњи дом Британског парламента након деволуције и покретања „енглеског питања“ у процесу уставне реформе. С обзиром на то да од 650 изборних јединица које бирају представнике за Доњи дом, чак 533 се налази у Енглеској, биће тешко наћи конзистентно решење за успостављање равнотеже између регионалних представника и централне власти, коју подржава готово 80% Енглеза. Уколико би се прихватило правило „енглески гласови за енглеске законе“, онда би Доњи дом добио свог близанца који би одлучивао о безмало половини аката у његовој надлежности, а да се притом у парламентарном механизму одговорне владе ништа не мења. Ово су опасни изазови на путу уставне реформе у Уједињеном Краљевству са којима Британски парламент мора да рачуна у процесу модернизације.

5. Закључак

Велика уставна реформа у Уједињеном Краљевству, започета 1997. године, није се односила само на Парламент, већ је заузела широко поље од уређења и организације власти до области људских права. Чини се да

је реформа попримила ток каскада, где се једна за другом ређају „беле књиге“ које пишу представници политичких партија, било у влади, било у опозицији и којима се нуде различита решења. На најављене уставне реформе одговара се новим, често и радикалним предлозима, као што је то последњи случај када се на захтеве региона да се у Дому лордова нађу представници изабрани или именовани на територијалном принципу одговорило захтевом „енглески гласови за енглеске законе“. Вестминстер је тако постао упориште озбиљних политичких сукоба око уставне реформе, која не показује знаке да би ускоро могла бити окончана.

Бикамерална структура Вестминстерског парламента остаће још дуго времена предмет пажње како у научној литератури, тако и у политичкој јавности. Трајање и традиција, смештени у правничку крлетку испреплетену од обичаја, уставних конвенција и судског прецедента, обезбеђују функционисање Парламента, за континентални *civil law* систем, у готово немогућим условима. Дом лордова је остао аристократски и само делимично реформисани Горњи дом, који и даље оскудева у изворном легитимитету. Покушаји реформе, којима се најављују обимни захвати у структуру и функције овог Дома, успевали су само делимично, и отуда његова неадаптираност на политичке процесе у британском *common law* систему. Чак и када се постигне правно ограничење традиционалних прерогатива Горњег дома у законодавној власти, његова конзервативна структура успева да одржи утицај на власт која је политички смештена у окриље Доњег дома. Данас, више него икада пре, чланови Горњег дома испољавају своје политичке ставове и организују се по политичкој припадности, али то их не спречава да задрже независне позиције и у неформалном смислу утичу на одлуке Парламента. Заиста је његово обележје „сталност насупротив емоцијама и променљивости“ којој су подложне политичке партије и бирачко тело, па тако он има потенцијал да стабилизује велике осцилације у политичком животу. Најзначајније је то што се у будућности може очекивати промена унутрашње структуре која би требало да, преко присуства тзв. народних перова (изабраних представника грађана), постигне вечиту тежњу да овај Дом поред „аристократског“ добије и „демократски карактер“.²⁹

Мада поседује несумњиви легитимитет и релативно високо поверење грађана, Доњи дом Британског парламента налази се пред већим изазовима у уставној реформи у односу на Горњи дом. Захтеви за решавање тзв. енглеског питања и стварање субнационалног „енглеског“ дома унутар

29 М. Свирчевић је сматрао да је исход реформе непредвидљив, али да он води у правцу „лагане, али одлучне демократизације Дома лордова и стидљиве федерализације државе“ (Свирчевић, 2009: 5).

Доњег дома, прете да наруше изворне постулате парламентаризма. Одговорност владе пред Парламентом и полагање рачуна Парламента и владе пред грађанима, као основне полуге парламентарног система, биће онемогућене уколико се у народном представништву буде више водило рачуна о територијалној заступљености и о националним питањима. На овај начин, уводе се елементи федерализма који јесте легитимна уставна опција, али она располаже потенцијалом да се развије у нешто много веће што би онемогућило успешно функционисање уставне власти у оквирима традиционалног парламентаризма.

Литература

- Barendt, E. (1998). *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press
- Barnett, H. (2004). *Constitutional & Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited
- Blanden, M. (2007). „Parlament Ujedinjenog Kraljevstva i škotska devolucija“. u (V. Pavlović, S. Orlović, ur.). *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd: Fakultet političkih nauka. 289–306
- Bogdanor, V. (ed.). (2003). *The British Constitution in the Twentieth Century*. Oxford University Press
- Bogdanor, V. (2009). “The New British Constitution”. (<http://www.gresham.ac.uk/print/2398>)
- Bogdanor, V. (2015). The Crisis of the Constitution: The General Election and the Future of United Kingdom. Report. The Constitution Society. 1–40. (<http://www.consoc.org.uk/2015/02/new-paper-by-vernon-bogdanor-the-crisis-of-the-constitution/>)
- Bradley, A.W., Ewing, K. D. (2003). *Constitutional and Administrative Law*. London: Pearson Longman
- Dicey, A. V. (1982). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund
- Jowell, J. (2006). „The Second Chamber of the United Kingdom’s Parliament: The House of Lords“. in *The Role of the Second Chamber*. Venice Commission. Strasbourg. 56–61
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press

Лоу, С. (2010). *Енглески парламентаризам*. Београд: Правни факултет

MacKenzie, K. (2005). "Tears Before Bedtime` A Lock Beck At The Constitutional Reform Programme Since 1997". *Public Policy and Administration*. Vol. 20. No. 1. 8–19

McKay Commission – Commission on the consequences of devolution for the House of Commons, *Report*, 25. March, 2013. (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030652/http://tmc.independent.gov.uk/>)

Ramsay, G. (2014). "The British constitutional reform crisis: a proposal". Open Democracy. (<https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/gilbert-ramsay/british-constitutional-reform-crisis-proposal>)

Rogers, R., Walters, R. (2004). *How Parliament Works*. London: Pearson Longman

Russel, M. (2001). "What are Second Chambers for?". *Parliamentary Affairs*. Vol. 54. 442–458

Свирчевић, М. (2009). „Кратак историјат енглеског (британског) парламента и Дома лордова“. *Нова српска политичка мисао*. 30. мај, 2009. 1–6. (<http://www.nspm.rs/savremeni-svet/kakva-je-buducnost-doma-lordova-u-britanskom-poretku.html?alphabet=l>)

Seaward, P. Silk, P. "The House of Commons". in V.Bogdanor (ed.). *The British Constitution in the Twentieth Century*. Oxford University Press. 2004. 139–189

Shell, D. (2004). "The Future of the Second Chamber". *Parliamentary Affairs*. Vol. 57. No. 4. 852–866

Scott, P. (2005). "The Upper Chamber and the Territorial Constitution". UK Const. L. Blog (22nd Jul 2015). (<http://ukconstitutionallaw.org/>)

Shaw, M. (2004). "The British Parliament in International Perspective", *Parliamentary Affairs*. Vol. 57. No. 4. 877–889

Tomkins, A. (2003). *Public Law*. Oxford University Press

Turpin, C. (2002). *British Government and the Constitution*. London: Butterworths LexisNexis

The House of Lords Reform Act 2014. (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/24/pdfs/ukpga_20140024_en.pdf)

The House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015. (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/14/enacted>)

Coleman, S. (2003). „A Tale of Two Houses: The House of Commons, the Big Brother House and the People at Home“. *Parliamentary Affairs*. Vol. 56. 733–758

Walters, R. (2004). "The House of Lords". in V. Bogdanor (ed.). *The British Constitution in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press. 189–237

Wright, T. (2004). „Prospects for Parliamentary Reform“. *Parliamentary Affairs*. Vol. 57. No. 4. 867–876

Irena Pejić, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

THE BRITISH PARLIAMENT: AN EFFORT TOWARDS THE CONSTITUTIONAL REFORM

Summary

The British Parliament is the eldest representative assembly which inspired the development of most European parliamentary systems. This institution provides a framework for the Westminster model of democracy. The Parliament structure is based on bicameralism, including two chambers: the House of Commons and the House of Lords. The two-chamber structure is an integral part of the British parliamentary system. During the last century, many reforms took place regarding the modernization of Parliament. Thus, the number of members of the House of Lord has been reduced in order to ensure more efficiency in the working procedures. However, the House of Commons is still "the dominant House" given its capacity to recruit a political majority which is eligible to control the Cabinet.

During the 20th century, several waves of reforms engulfed the traditional English parliamentarism and its "unwritten" constitution. Although the reforms have yielded some results, they have not yet produced a constitution in the formal sense. The partially reformed Parliament has not lost the traditional supremacy it was initially vested under the original postulates of the parliamentary sovereignty doctrine. The great constitutional reform in the UK, initiated in 1997, has encompassed not only Parliament but also a vast array of other areas ranging from the state power organization to human rights. In this process, the British Parliament should exercise a dual function: as a subject of reform ("reformer"), as well as an object of reform ("the reformed"). Undoubtedly, the United Kingdom has been facing one of the largest waves of constitutional reforms in its long history, which will sooner or later lead to a constitutional codification in the state whose system is still predominantly based on the historical and "unwritten" constitution.

Key words: *Parliament, House of Lords, House of Commons, Constitution, United Kingdom.*

