

Кратак историјат енглеског (британског) парламента и Дома лордова



Енглески парламент је изразито стара правно-политичка институција. Настао је као израз двојаких политичких и економских тежњи и интереса монарха и моћних барона као најзначајнијих чинилаца у социјалној структури средњовековне Енглеске. Монарх је одувек настојао да уз себе има једно лојално саветодавно тело састављено од крупног феудалног племства и највишег свештенства. Барони су желели да сузбију и ограниче монархову врховну власт а себе представе као равноправног фактора у законодавству, посебно у доношењу мера финансијско-пореске политике и контроли над њиховим спровођењем.

Већ је у XII веку настао обичај да монарх повремено сазива тзв. Велики савет (Magnum Concilium) са саветодавним и извесним законодавним овлашћењима. Током XIII века, Magnum Concilium се постепено претварао у парламент [\[1\]](#). У почетку, енглески парламент је у свом саставу имао већи број домова. У њима су заједно заседали и доносили одлуке припадници сва три сталежа: аристократије, свештенства и грађанства. Међутим, у XIV веку парламент је добио своју коначну унутрашњу структуру, и то у облику бикамерализма (дводомног система). Подела парламента на Дом лордова (House of Lords) или Горњи дом и Дом народног представништва

[\[2\]](#)

(House of Commons) или Доњи дом, која се одржала до данашњих дана, временом је постала образац за успешно функционисање дводомног законодавног тела. Подела парламента на овај начин настала је не по сталешкој припадности његових чланова (што би доследно изведено, водило тродомној структури), него по основу квалификације чланова на оне „по сопственом праву,” и чланова који имају својство заступника одређених друштвених сталежа, редова и слојева. Дом лордова је настао из Magnum Concilium-а. Његову социјалну основу су представљали високо племство и прелати. У другом, Дому народног представништва, заседали су представници грофовија и градова које су подржавали и ситни племићи. Од 1351. Дом народног представништва има своје стално седиште, а од 1377. бира свог спикера (његов најзначајнији орган). Од свог настанка он се традиционално образује изборним путем, али је свој демократски легитимитет добио после великих изборних реформи у XIX веку (1832, 1867. и 1884.) које су прошириле његову социјалну основу. То је било време у којем су почели да се

појављују различити правно-политички преседани и уставне конвенције које су довеле до обликовања парламентарне владе.

Дом лордова је у току и после изборних реформи у XIX веку одолео искушењу демократизације енглеског друштва, и остао аристократска кућа без промена у својој социјалној супстанци. Он је, оставши изван дејства изборних закона од 1832, 1867. и 1884, задржао свој неизборни тј. недемократски карактер. У његовим клупама вазда заседају племићи одређеног ранга. Њихов број није ограничен и он се временом мењао, углавном према практичним потребама значајних политичких кругова. Најбројнију категорију чланова Дома лордова представљају „световни лордови” (Temporal lords). Они воде порекло од оних племића који су још у средњем веку добили право на чланство у Горњем дому на основу монархове повеље. То право наслеђује ближи мушки потомак по принципу примогенитуре или мајората. Од средњег века монарх именује наследне перове (лордове) без икаквог правног ограничења. Пре владавине Тјудора број световних лордова никад није превазишао четрдесетпет. Њихов број је растао под Стјуартима да би после стварања Велике Британије 1707. и Уједињеног Краљевства 1801, чланству световних лордова у Горњем дому, био придружен и одговарајући број племића из Шкотске и Ирске. Од појаве бикамерализма, у Дом лордова улазе и тзв. „духовни лордови” (Spiritual lords) – највиши англикански свештеници. Најзад, чланови Горњег дома су и тзв. „правни лордови” (Law lords) – лица која обављају или су обављала највише судске функције у земљи. Најзад, почев од 1958, од доношења *Закона о доживотном перству* (Life Peerages Act), у Дому лордова заседају и „доживотни перови” које, на предлог првог министра, именује монарх с правом доживотног заседања без права њихових наследника на чланство у Дому лордова. За доживотне перове именују се истакнуте личности из јавног и културног живота. У периоду 1958-2003. Дом лордова броји око 1093 чланова, од којих седницама ретко присуствује више од 200-250 чланова, а често и знатно мање.

Реформе Дома лордова у XX веку

Горњи дом је остао кућа без демократског легитимитета што је у време после изборних реформи проузроковало константно слабљење његовог политичког положаја. Он је све више добијао карактер институције која заступа интересе малобројног аристократског staleжа и која се због претварања Дома народног представништва од формалног у стварно представничко тело, све више повлачила пред њим у парламенту, страхујући од озбиљног сукоба са знатно увећаним бирачким телом.

Од настанка дводомног система, оба дома су била равноправна у законодавном поступку. То значи да је за сваки законски предлог који је био изгласан у Дому народног представништва била потребна и санкција Дома лордова како би овај ступио на снагу. Ипак, и поред тога, правни капацитет Дома народног представништва у законодавству је био много већи него правни капацитет Дома лордова. Ова грана државне власти је била искључиво резервисана за монарха и Доњи дом. Ова парламентарна кућа се изборила за такав положај захваљујући употреби два своја значајна права: 1) права на одобравање пореза који разрезају Круна и 2) права на подношење петиција. Но, оно што је Дом лордова изгубио а Дом народног представништва добио на пољу законодавних овлашћења, Дом лордова је надокнадио а Дом народног представништва изгубио у сфери политичког статуса. Горњи дом је био неупоредиво јачи од Доњег дома, тако да се овај потоњи заправо налазио под контролом Горњег дома и егzekутиве. То се дешавало због тога што Доњи дом није био стварно представничко тело. Тек после изборних реформи, Доњи дом је стекавши демократски легитимитет, свом правном додао и политички капацитет, и тако поразио Дом лордова. Дому лордова су остале претежно протоколарне и корективне функције, али и функција највишег апелационог суда за грађанске парнице целог Уједињеног краљевства, и за кривичне ствари Велике Британије. Ту функцију обављају искључиво правни лордови и лордови из других категорија ако поседују потребну правничку наобразбу.

Дом лордова је толико ослабио да су у XX веку предузете законодавне мере које су му задале додатни ударац. Најпре је либерални кабинет сер Хенрија Кембел-Банермана 1907. предложио једну резолуцију о ограничавању власти Дома лордова коју је Дом народног представништва изгласао, да би 1911. био донет и чувени

Закон о парламенту

(Act of Parliament) који је потврдио промене у односима између парламентарних кућа, и формално санкционисао превласт Доњег дома над Горњим у општем и финансијском законодавству. Према овом Закону, Дом лордова је изгубио равноправност као чинилац законодавне власти. Његово право апсолутног вета, претворено је у право суспензивног вета у општем законодавству, док у финансијском законодавству више није имао чак ни то. То заправо значи да је Дом лордова могао само да одложи сваки предлог закона који је претходно изгласан у Дому народног представништва на две године. Усвојен и по трећи пут у Доњем дому по протеклу од две године, законски предлог је монарховим потписом ступао на снагу без обзира на став Дома лордова. У финансијском законодавству Дом лордова није имао ни право суспензивног вета. Његово противљење доношењу ових закона није имало никаквог ефекта – они су постајали закони и без његове сагласности. Године 1949. дошло је до даљег смањивања улоге Дома лордова у законодавству. За време лабуристичке владе у првим послератним годинама (1945-1951) донет је нови

Закон о парламенту

којим је право Дома лордова да одложи ступање на снагу закона усвојеног у Дому народног представништва додатно скраћено на годину дана. Усвојен по други пут у Доњем дому по протеклу годину дана, законски предлог постаје закон када га монарх потпише, сагласио се с тим Дом лордова или не. Као што се види, Дом лордова је прошао

кроз неколико таласа значајних реформи у XX веку.

Овде се може поставити једно врло значајно питање: да ли је Дом лордова, оставши уставни чинилац са неизмењеним племићким карактером постао маргинална и безутицајна институција у уставном систему, која и даље опстаје само из пијетета према „витешким временима” и традиционалном острвском конзервативизму. Другим речима, да ли је после изборних реформи и ступања на снагу поменутих закона, заједно са влашћу и политичка моћ, потпуно излазећи из Дома лордова, прешла под окриље Дома народног представништва, или је политичка моћ, макар и у мањој мери, остала и у Горњем дому. Од одговора на ово питање зависи и одговор на још једно питање које произилази из претходног: може ли се Дом лордова укинути као уставни чинилац а да то не произведе значајније последице по постојећи уставни поредак? Ова питања још увек нису детаљно проучена у правној и политичкој науци. Ако је Дом лордова остао не само без власти него и без политичке моћи, онда би то значило да је он постао потпуно излишна институција чије укидање не би довело до поремећаја у уставном склопу Велике Британије. Међутим, мишљења смо да то није тачно. Иако формално развлашћен Дом лордова је захваљујући високој репутацији својих чланова успео да колико-толико очува свој утицај на законодавство и остале државне послове. Чланови Дома лордова су по правилу лица с високим образовањем и врло често с научним и културним признањима и искуством у државним пословима, и што је најважније, са изразитом склоношћу за изражавање независних ставова изван оквира актуелних страначких надметања. Управо су ове особине препоручиле Дом лордова другим уставним чиниоцима да саслушају његова мишљења и по потреби да их усвоје. У томе и лежи извор његове нове снаге и утицаја на управљање државом, који су, мора се то нагласити, постали много већи него док је уживао формалну равноправност са Домом народног представништва у законодавној власти. Чини се да је тек после формалног развлашћивања Дом лордова открио свој прави идентитет и функцију у држави. У том смислу, он делује као политички стабилизатор тј. као корисна институција за одржавање равнотеже између законодавне и извршне власти кад год се она наруши услед страначке острашћености и сукоба. Парламентаризам увек подразумева и страначку утакмицу. Понекад су сукоби између странака толико жестоки да могу нарушити механизам парламентарног одлучивања. Због тога је ту Дом лордова да гласом мудрости смири лидере конзервативаца, лабуриста и либералних демократа, те да својим надстраначким погледима помогне у проналажењу решења од којих ће већина грађана имати највише користи и најмање штете. Тако смо дошли до помало парадоксалног закључка да управо лордови обезбеђују стабилност и функционисање парламентарне демократије. Кад год се тај систем наруши, лордови прискачу у помоћ и омогућују његову консолидацију.

Из претходног излагања излази закључак да Дом лордова није постао излишна институција ни после ступања на снагу закона о реформи парламента 1911, 1949. и 1958. То доказује и чињеница да многи кабинети никада нису имали довољно храбрости и одлучности да предложе његово укидање. О овоме више не размишљају чак ни

лабуристи. О конзервативцима и либералним демократама да и не говоримо. У Уједињеном Краљевству постоји заправо консензус да је Дом лордова неопходан уставни чинилац као важна и корисна предохрана против ужурбаног законодавства и каприциозних политичких већина. Ипак, то не значи да он није подложен реформама како би се његова структура прилагодила потребама новог времена у условима постиндустријског и постмодерног друштва. Ако је одолео искушењу демократизације друштва у XIX веку, то не значи да је његов састав петрифициран за сва времена. У Енглеској је одавно сазрела свест да је и установа попут Дома лордова „сазрела“ да буде модернизована применом једне одлучне и целовите реформе. Једна таква реформа је управо у току. У питању је подухват, који је започео још лабуристички кабинет Тонија Блера, а који се и сада спроводи под кабинетом Гордона Брауна. Циљ ове реформе је да освежи структуру Дома лордова како би дошло до још већег зближавања аристократије и британског грађанства. Овај реформа је већ довела до укидања права наследних лордова на учешће у заседању Горње куће парламента (The House of Lords Act 1999), а затим би требало и да укине службу лорда-канцелара, и тако преобликује укупан систем функционисања Дома лордова. По свом карактеру и циљевима, ова реформа ће имати најдубље и најдалекосежније последице пошто ће у потпуности изменити његову досадашњу физиономију: у току је законодавни поступак за увођење нове категорије перова, тзв. „народних лордова“, чиме ће по први пут у историји, Дом лордова уз свој ноторни аристократски делимично добити и демократски карактер [\[3\]](#). Предвиђено је да ова, прва категорија изборних лордова, буде бирана по регијама [\[4\]](#).

. Ако би се усвојило овакво решење, оно би сигурно утицало и на уставни положај Горњег дома, тј. на његове укупне односе са монархом, кабиентом и Домом народног представништва. Оно што је још важније, поменута реформа би из основе променила односе међу парламентарним кућама као и само државно уређење. Бирање лордова по регијама (вероватно по грофовијама) представљало би пионирски корак у трансформацији аристократске куће парламента у неку врсту представника регија као локалних јединица, што би могло да значи и почетни корак у федерализацији Велике Британије, која је вазда била унитарна држава (иако Шкотска има свој Хомрул). Тако би и Дом лордова у некој даљој перспективи могао постати нека врста америчког Сената у британском уставном систему, док би Дом народног представништва задржао све своје функције које и сада има. Па ипак, све ово се још увек не може с великом прецизношћу тврдити. За сада то је у домену теоријске претпоставке. Ствари углавном зависе од темпа и интензитета актуелне реформе. А она је таква да се ипак може навестити у ком правцу се крећу односи међу најважнијим уставним чиниоцима: у правцу лагане, али одлучне демократизације Дома лордова и стидљиве федерализације државе.

[1] О етимолошком и лингвистичком пореклу речи *парламент* нема много поузданих података. Зна се да је у Француској пре чувене грађанске револуције, ова реч употребљавана за означавање највиших судова у одређеним покрајинама. Енглези су је преузели за означавање народног представништва.

[2] Често се у домаћој науци може уочити један сумњив и не баш сасвим тачан превод енглеског израза House of Commons као *Дом комуна* (присутан је нпр. у радовима Слободана Јовановића, Миодрага Јовичића и Драгољуба Поповића). Мишљења смо да је много прецизнији превод ове групе речи термин

Дом народног представништва.

Овај проблем заправо има етимолошку природу. Он проистиче из чињенице што енглеска реч common(s) има више значења. Она може да означава део земљишта у државини општине (комуне) али и сасвим обичне људе. Чини се да је ова прва варијанта утицала на поменуте модерне писце да употребе израз Дом комуна. Међутим, чини се да је у контексту уставног система Енглеске прихватљивији превод – Дом народног представништва или Представнички дом. Јер, заиста, Доњи дом енглеског парламента је вазда био представничко тело, чак и у средњем веку. У веку изборних реформи, када је дошло до проширења бирачког тела, та парламентарна кућа је постепено постала представништво највећег броја енглеских грађана, тако да је то истински аргумент који иде у прилог изразу Дом народног представништва.

[3] *House of Lords Reform Since 1999: A Chronology*, Library Notes, House of Lords Library, London, 2004, 5.

[4] Говор баронесе Џеј од Падингтона, видети у: *House of Lords Reform Since 1999: A Chronology*, Library Notes, House of Lords Library, London, 2004, 2.