

Mr. sc. Petar Bačić, asistent
Pravnog fakulteta u Splitu

DRUGI DOM - STANJE, POSLANJE, PERSPEKTIVE

UDK: 342.53

Primljeno: 15. 12. 2006.

Pregledni rad

Prema podacima Interparlamentarne unije (Inter-Parliamentary Union), međunarodne organizacije koja okuplja parlamente (predstavnička tijela, legislature) suverenih država, trenutno u svijetu postoji 187 parlamenata, od kojih je 112 jednodomnih, a 75 je dvodomnih. Autor se u tekstu fokusira na dvodomne parlamente, odnosno na analizu njihovih drugih domova. Među drugim domovima postoje određene sličnosti, ali i velike razlike. Njihovi korijeni su zajednički. Sigurno je tako da je bikameralni sistem nastao još na antičkom intelektualnom naslijeđu, jer upravo se tada oblikuju temeljne ideje na kojima je i danas baziran cijeli koncept bikameralizma. No, s druge strane, među drugim domovima danas postoje velike razlike u pogledu funkcija, veličine, sastava, ustavnih ovlasti, itd. Dvodomni parlamenti postoje u federalnim, ali i u unitarnim državama; postoje u najbogatijim državama svijeta, ali i u onima najsiromašnijima; podjednako su omiljeni od strane autoritarnih režima, kao i u razvijenim demokracijama. U ovom radu ukazuje se na osnovne karakteristike drugih domova, ta na temeljne razlike među njima. U zaključnom dijelu rada autor razmatra i hrvatsko bikameralističko iskustvo te ga smješta u širi kontekst.

Ključne riječi: *parlament, bikameralizam, drugi dom*

1. UVOD

U svakoj demokratskoj državi parlament je tijelo koje narodu omogućava da, preko svojih predstavnika, donosi odluke o najvažnijim društvenim i političkim pitanjima.¹ Ustavnopolitički sustavi velike većine suvremenih država poznaju predstavnička tijela (legislature) koja se, između ostalog, međusobno razlikuju već i po samom nazivu. Neki od naziva predstavničkih tijela su: barlaman, cortes, дума, kongres, jirga, majlis, parlament, sabor, skupština (nacionalna, narodna), sobranie, vijeće, itd. No, kao sinonim za sve legislature bez obzira na njihov izvorni naziv uvriježio se naziv parlament (engl. *parliament*, od lat. naziva *parliamentum* koji se po prvi puta u Engleskoj pojavljuje u službenoj upotrebi 1242. godine), a kojemu naziv duguje i parlamentarno pravo (engl.

¹ Tako S. Sokol i B. Smerdel: "Pojam predstavničkog tijela mogli bismo, prema tome, odrediti kao ustavnu i političku instituciju koja se ... oblikuje sa ciljem da ... obavlja poslove odlučivanja o osnovnim društvenim i političkim pitanjima unutar državne zajednice u kojoj je uspostavljena". Usp. Sokol, S. & Smerdel, B., USTAVNO PRAVO, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 293.

parliamentary law, tal. *diritto parlamentare*,...) kao posebni dio ustavnog prava koji možemo definirati kao “kompleks normi kojima je zajedničko to što se odnose na parlament kao ustavni i politički reprezentant narodnog suvereniteta”.²

Naravno, nacionalne se legislature osim po nazivu razlikuju, a što je dakako, daleko značajnije, još i po funkcijama, unutrašnjem ustrojstvu i procedurama, te konačno i po strukturi. Strukturu predstavničkih tijela smo namjerno naveli kao posljednju među ovim kriterijima razlikovanja, budući da nas u ovom radu prvenstveno interesiraju parlamenti onih država koje su usvojile dvodomni (bikameralni) sistem, ili još preciznije njihovi drugi domovi. Naime, parlamenti prema strukturi mogu biti: jednodomni (unikameralni), dvodomni (bikameralni), te višedomni (multikameralni). Dvodomni parlament možemo definirati kao “parlament koji se strukturno sastoji od prvog ili donjeg doma kao općeg predstavničkog tijela te drugog ili gornjeg doma kao predstavničkog tijela određenih teritorijalnih zajednica, posebnih društvenih skupina ili interesnih organizacija”.³

S druge strane, bez obzira na značajne razlike, predstavnička tijela suvremenih država imaju i mnogo toga zajedničkog. Riječ je u pravilu o kolektivnim tijelima koja obavljaju zakonodavnu funkciju i u svom radu slijede slične procedure, koje svoj izvor imaju u procedurama oblikovanim najprije u britanskom, a zatim i američkom parlamentu.⁴ Jedna od zajedničkih karakteristika britanskog i američkog parlamenta jest upravo njihova dvodomna struktura: predstavničko tijelo u Engleskoj čine Donji dom (*House of Commons*) i Gornji dom (*House of Lords*), a u SAD Predstavnički dom (*House of Representatives*) i Senat (*Senate*). Dvodomni parlament ima i Francuska - prvi dom je Nacionalna skupština (*Assemblée nationale*), a drugi Senat (*Sénat*). No, navedenu strukturu parlamenata zemalja klasične ustavnosti nisu slijedile sve države. Štoviše, kao što ćemo detaljnije pokazati kasnije, velika većina suvremenih država prihvatila je jednodomni, unikameralni sistem. Koji su razlozi upravo takvog njihovog ustavnog i političkog izbora?

² V. Bačić, A., PARLAMENTARNO PRAVO - HRVATSKE I POREDBENE PARLAMENTARNE PROCEDURE, Pravni fakultet, Split, 2004., str. 19.

³ V. Kasapović, M., “IZBORNI LEKSIKON”, Politička kultura, Zagreb, 2003., str. 70.

⁴ O posebnoj vezi između američke i britanske parlamentarne procedure svjedoči i sljedeći citat iz knjige prof. Bačića: “prvi priručnik parlamentarnog prava u SAD bio je *manual T. Jeffersona* koji je bio najprije potpredsjednik, a zatim i predsjedatelj Senata. Oboružan iskustvom rada na kontinentalnom kongresu i u zakonodavnom tijelu Virginije, te inspiriran djelima *T. Wythea* (1726.-1806.) u kojega je T. Jefferson studirao pravo, *J. Hatsella*, svojedobno tajnika engleskog Donjeg doma i pisca djela *Precedents of Proceedings in the House of Commons* (1776.), te klasičnim djelom *E. Cokea* (1552.-1634.) *Institutes* i drugih koji su prije njega pisali o tom predmetu, Jefferson je svojom knjigom *A Manual of Parliamentary Practice* umnogome pomogao realiziranju efekata koji su bili od velike pomoći za cjelokupni tijek rada, vremensku uštedu, red, uniformnost i neovisnost parlamentarnih institucija diljem SAD. Bio je to prvi američki priručnik o parlamentarnim procedurama i zbog toga je jedinstveno djelo”. Bačić, A., PARLAMENTARNO PRAVO - HRVATSKE I POREDBENE PARLAMENTARNE PROCEDURE, Pravni fakultet, Split, 2004., str. 37.

2. POVIJESNE PRETEČE I SVRHA POSTOJANJA DRUGIH DOMOVA

Najstariji parlament na svijetu jest engleski parlament, koji je u svojim počecima bio jednodoman, da bi zatim i to već krajem XII. i početkom XIV. stoljeća započeo dobijati dvodomnu strukturu. Originalni *raison d'être* uspostave dvodomnog predstavničkog tijela leži u želji plemstva i crkvenih dostojanstvenika za odvojenim predstavništvom u odnosu na narod. Kasnije se, naravno, formiraju i brojni drugi argumenti kojima se opravdava postojanje bikameralnog sistema. Ipak, brojni se autori slažu u tvrdnji da je bikameralni sistem nastao još na starogrčkom i rimskom, dakle antičkom intelektualnom naslijeđu. **J. S. Mill** je tako smatrao da isti razlog koji je Rimljane naveo da postave dva konzula, čini poželjnim i postojanje dva doma parlamenta - "kako nijedan od njih ne bi bio izložen devijantnom utjecaju nepodijeljene vlasti, čak ni na vrijeme od samo godinu dana".⁵ Riječ je zapravo, prema **D. Shellu**, o dvije temeljne ideje na kojima je baziran cijeli koncept bikameralizma: 1) vlast ne smije biti koncentrirana u rukama pojedinca niti jedne institucije, pa ni samo jedne klase; 2) za vladanje je potrebna mudrost.⁶

Prva je dakle klasična ideja o podjeli vlasti između nekoliko državnih organa s ciljem da se spriječi njena koncentracija u samo jednom dijelu državne vlasti. Ovaj koncept, u novije vrijeme razrađen u djelima klasičnih autora poput **Lockea** i **Montesquieua**, svoju je primjenu doživio već i u prvim svjetskim ustavima. Izuzetan je doprinos *očeva utemeljitelja* američke ustavnosti koji su kroz razradu sistema teža i protuteža (*checks and balances*) ublažili krutost doktrine, odnosno "omekšali krutost podjele vlasti utoliko što je omogućena kontrola jedne vlasti naspram druge".⁷

No i ta, kao i druga ideja koja govori o potrebi da se u donošenju važnih političkih odluka posebna pažnja posveti savjetima mudrih, iskusnih i uglednih članova društva, bez obzira na to što su kasnije proširene i značajno modificirane, svoje korijene imaju u razdoblju antike. Prema **J. S. Millu**: "Od svih načela na osnovi kojih bi bilo moguće konstruirati mudro konzervativno tijelo...čini se najboljim ono na kojemu se zasnivao i rimski Senat, sam po sebi najkonzistentnije i najmudrije tijelo koje je ikada upravljalo javnim poslovima".⁸ Naravno, bilo bi pogrešno između skupština i vijeća Atene i drugih antičkih gradova-država te vlada u obliku u kojem se javljaju stoljećima kasnije povlačiti

⁵ **Mill, J. S.**, IZABRANI POLITIČKI SPISI (sv. 2) - RAZMATRANJA O PREDSTAVNIČKOJ VLADAVINI (pogl. XIII. - O DRUGOM DOMU), Informator, Zagreb, 1989., str. 133.

⁶ Usp. **Shell, D.**, THE HISTORY OF BICAMERALISM, u: **Baldwin N. & Shell D.** (ur.), SECOND CHAMBERS, Frank Cass & Co., London - Portland, 2001., str. 5.-6.

⁷ **Bačić, A.**, KOMENTAR USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2003., str. 34.

⁸ **Mill, J. S.**, IZABRANI POLITIČKI SPISI (sv. 2) - RAZMATRANJA O PREDSTAVNIČKOJ VLADAVINI (pogl. XIII. - O DRUGOM DOMU), Informator, Zagreb, 1989., str. 134.-135.

direktnu paralelu, jednako kao što bi bilo pogrešno tvrditi da je rimski Senat predstavljao drugi dom u modernom, bikameralističkom smislu.⁹ Ipak, određene sličnosti bez sumnje postoje.

U grčkim polisima djelovale su brojne javne skupštine. S jedne strane postojale su narodne skupštine, glomazna tijela koja su brojila i po nekoliko tisuća građana. Osim narodnih skupština, svoje sjednice održavalo je i vijeće savjetnika - svojevrsni "gornji dom" koji je okupljao mali broj članova, starijih i utjecajnih kraljevih savjetnika i plemića. Zanimljivo je da je vijeće savjetnika pripremalo dnevni red za zasjedanje narodne skupštine, no potonje ga je tijelo moglo slobodno mijenjati.

Poznato je koliko su Rimljani cijenili grčku tradiciju uopće, pri čemu zakonodavna organizacija nije bila izuzetak. Tako je postojala narodna skupština (odnosno tri vrste takvih tijela - *comitia*, *concilia*, *contiones*) kojoj je zapravo pripadala pozicija "drugog doma", te Senat kao "gornji dom" koji je imao stvarnu političku moć. Senatori su na sjednicama Senata koje su ponekad bile i tajne donosili odluke, a na zasjedanjima skupština okupljenim građanima su se čitali prijedlozi mjera, ali oni nisu sudjelovali u debatama i nije im bilo dopušteno podnositi amandmane.¹⁰ No, činjenica je da upravo rimskom Senatu duguju svoj naziv brojni drugi domovi modernih predstavničkih tijela (SAD, Francuska, Italija, itd.).¹¹

Engleski primjer predstavlja dokaz tvrdnje o postepenom razvoju bikameralnog sustava koji počiva na ideji o podjeli vlasti. Engleski parlament nastao je iz institucije "*Magnum concilium*" koja je izvorno okupljala samo svjetovno i duhovno plemstvo (pa glede sastava korespondira s Domom lordova) sa svrhom davanja suglasnosti kraljevim odlukama o povećanju poreza te zaprimanja pritužbi protiv monarha. Od 1265. godine su u "*Magnum concilium*" pozivani i predstavnici grofovija, što se uzima kao datum nastanka engleskog parlamenta. S vremenom su predstavnici grofovija i gradova počeli vijećati odvojeno te je na taj način došlo do nastanka *House of commons*. Do razdvajanja parlamenta na dva doma došlo je dakle iz praktične potrebe, a ne kao posljedica

⁹ Usp. **Shell, D.**, THE HISTORY OF BICAMERALISM, u: **Baldwin N. & Shell D.** (ur.), SECOND CHAMBERS, Frank Cass & Co., London - Portland, 2001., str. 6.

¹⁰ O ustrojstvu i proceduri grčkih skupština te rimskim parlamentarnim procedurama opširnije vidi u: **Bačić, A.**, PARLAMENTARNO PRAVO - HRVATSKE I POREDBENE PARLAMENTARNE PROCEDURE, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2004., str. 24.-26.

¹¹ O toj povezanosti govori i sljedeći podatak. Naime, u Parizu je 8. studenog 2000. godine na poziv predsjednika francuskog Senata održan skup predsjednika četrnaest drugih domova europskih parlamenata, te tom prilikom osnovano Udruga europskih senata (*Association of European Senates*). U čl. 1. Statuta (*Rules Governing the Association of European Senates*) ove Udruge navode se njeni članovi: to su drugi domovi Njemačke, Austrije, Belgije, Bosne i Hercegovine, Španjolske, Francuske, Italije, Nizozemske, Poljske, Rumunjske, Ruske Federacije, Slovenije, Švicarske, Češke i Ujedinjenog Kraljevstva, te luksemburški senat koji ima status promatrača. Sukladno čl. 2. Statuta ciljevi Udruge europskih senata su: razvoj suradnje među članovima udruge, promoviranje bikameralizma u okviru parlamentarne demokracije, jačanje zajedničkog europskog identiteta. Do sada je održano deset zasjedanja Udruge, posljednje u Pragu 29. rujna 2006. godine. Usp. <http://www.senateurope.org>

namjernog institucionalnog dizajna. Monarh je na jedan način bio prisiljen konzultirati one koji su raspolagali određenom moći u društvu, a posljedica je bila da su potonji postepeno ostvarivali sve veću kontrolu nad njegovim odlukama. Uslijed toga je i Dom lordova bio shvaćen kao tijelo koje na intermedijarnoj razini posreduje između naroda i monarha.¹²

Američko iskustvo je drugačije od engleskog, iako su prvi kolonisti organizirali vlast prema engleskom modelu, osnivajući između ostalog i dvodomna predstavnička tijela. No, ti drugi domovi nisu okupljali predstavnike aristokracije i to iz jednostavnog razloga što ih na američkom kontinentu nije ni bilo, niti su američki kolonisti željeli stvoriti aristokratsku klasu. Zbog toga su u druge domove tih predstavničkih tijela pojedinci najčešće bili birani na osnovi svojeg imovinskog statusa, čime se je zapravo željelo dobiti članstvo koje će u svom radu biti neovisno od izvanjskih utjecaja. Zagovaratelji bikameralnog sistema su u raspravama o potrebi postojanja drugog doma prije svega naglašavali opasnost od koncentracije moći u rukama jednog tijela, ali i potrebu da se u legislativnom procesu osigura svojevrsni *time-out*, vrijeme u kojem će se o prijedlogu ponovno raspraviti prije donošenja konačne odluke. Naravno, nakon Ustavne konvencije u Philadelphiji (1787.) i postizanja tzv. "velikog kompromisa" bikameralni sistem u Americi postavljen je na potpuno novim temeljima - u Predstavnički dom građani neposredno biraju svoje zastupnike (i to u izbornim jedinicama pa su u ovom domu veće države zastupljenije), dok zakonodavna tijela svake države članice šalju po dva svoja predstavnika u Senat (čime se manjim državama članicama federacije osigurava jednakost s većim državama članicama). Na taj su način pomireni interesi i većih i manjih država članica federacije, odnosno tzv. federalista i antifederalista.¹³

Američki primjer otvara i jedno posebno pitanje vezano uz odnos federalizma i bikameralizma. Naime, parlament u historijskim i suvremenim federacijama najčešće ima upravo dvodomnu strukturu, pa se kroz prvi dom izražava predstavništvo građana, a kroz drugi dom predstavništvo federativnih jedinica (teritorijalno predstavništvo).¹⁴ Jednakost koja se u drugom domu osigurava svim državama članicama ujedno je i najsnažniji argument postojanja bikameralnog parlamenta u federaciji. Navedeni argument najbolje ilustriraju podaci o sastavu američkog Kongresa. U Predstavničkom domu situacija je sljedeća: od ukupno 435 zastupnika, njih čak 195 (dakle, preko 40%) dolazi iz tek sedam saveznih država (Kalifornija - 53, Teksas - 32, New York - 29, Florida - 25, Illinois - 19, Pensilvanija - 19, Ohio - 18); s druge strane, dvanaest je saveznih država koje daju tek po jednog ili dva zastupnika (Aljaska - 1, Delaware - 1, Hawaii - 2, Idaho - 2, Maine - 2, Montana - 1, New Hampshire - 2, Sj. Dakota - 1, Rhode Island - 2, J. Dakota - 1, Vermont - 1, Wyoming - 1), dok još pet država daju po tri

¹² Opširnije vidi u: **Bačić, A.**, USTAVNO PRAVO - TEORIJA I INTERPRETACIJA, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1995., str. 97.-98.; te usp. **Shell, D.**, op. cit., str. 7.-9.

¹³ Vidi **Smerdel, B.**, USTAV SAD, Pan liber, Osijek, 1994., str. 5.-9.

¹⁴ Usp. **Smerdel, B. & Sokol, S.**, op. cit., str. 293.

zastupnika (Nebraska, Nevada, Novi Meksiko, Utah, Zapadna Virginia). U Senatu je, pak, situacija potpuno drugačija - svaka od pedeset saveznih država daje po dva senatora, pa su tako i najmanje države poput Vermonta ili Montane zastupljene jednako kao i one najveće - Kalifornija, New York i Teksas.¹⁵ Ovaj način izbora predstavnika za Senat ujedno osigurava i da on ostane relativno malo tijelo čiji su članovi izabrani nakon pomne rasprave u zakonodavnim tijelima saveznih država.

Brazilski primjer jednako je ilustrativan. Brazil je federacija s preko 170 milijuna stanovnika, sastavljena od 27 saveznih država (26 *estados* i glavni grad Brasilia kao *distrito federal*). Među saveznim državama postoje ogromne razlike glede ekonomske razvijenosti i broja stanovnika; tako npr. savezna država Sao Paulo ostvaruje oko 50% nacionalnog dohotka, u njoj živi oko 40% cjelokupnog brazilskog stanovništva, a građani te države na parlamentarnim izborima prema razmjernom izbornom sustavu biraju 80 zastupnika prvog doma (*Camara dos Deputados*) nacionalnog parlamenta (*Congresso Nacional*); s druge strane, postoji čak 11 siromašnijih i slabije nastanjenih saveznih država u kojima se bira samo po 8 zastupnika u prvi dom. No, ravnoteža među članicama brazilske federacije ipak se uspostavlja i to u drugom domu (*Senado Federal*): svaka savezna država daje jednaki broj senatora (po 3).¹⁶

Dakle, osnovna svrha postojanja drugog doma u federativno uređenim državama traži se i nalazi u zastupanju interesa država članica federacije, ostvarujući pritom među njima delikatni balans koji pogoduje i razvoju same federacije. O uspješnosti tog koncepta govori i sljedeći podatak: sve postojeće federativno uređene države imaju dvodomne parlamente. No, to ne znači da unitarne države imaju isključivo jednodomna predstavnička tijela. Primjere unitarnih država s dvodomnim parlamentom imali smo u vlastitom dvorištu (podsjećamo da je Republika Hrvatska od 1990. godine pa do ustavnih promjena 2001. godine imala bikameralni parlament), a imamo ih i dalje u najbližem susjedstvu: Slovenija - *Državni zbor* kao prvi, te *Državni svet* kao drugi dom; Bosna i Hercegovina - *Predstavnički dom* i *Dom naroda*, Italija - *Camera dei Deputati* i *Senato della Repubblica*, itd. Štoviše, gotovo trećina svih unitarnih država usvojila je bikameralni sustav, a to dalje znači da u ukupnom zbroju svih država s dvodomnim parlamentom na unitarne otpada više od dvije trećine.

Postavlja se pitanje zašto se unitarne države često odlučuju za bikameralni sustav? Više je razloga za takav izbor. Prvi je već spomenut kada je bilo riječi o američkom i brazilskom Senatu - riječ je o teritorijalnom predstavljanju. Kao i u federacijama glede država članica, tako i u nekim unitarnim državama drugi dom osigurava reprezentaciju različitih državnih područja tj. lokalnih i regionalnih interesa, odnosno u nekim slučajevima državljana koji se nalaze u inozemstvu.

¹⁵ Podatke usp. na službenim internet stranicama Kongresa SAD; Predstavnički dom - www.house.gov, Senat - www.senate.gov.

¹⁶ Usp. podatke na službenim internet stranicama brazilskog parlamenta: *Camara dos Deputados* - <http://www2.camara.gov.br/>, te *Senado Federal* - <http://www.senado.gov.br>

Prema tome, drugi dom preuzima ulogu posrednika između državne vlasti i lokalne samouprave. Tako je primjerice u Francuskoj: senatori se biraju na indirektnim izborima od strane elektoralnih kolegija metropolitanskih departmana i prekomorskih područja.

U drugim se pak unitarnim državama razlog postojanja drugog doma nalazi u potrebi da se smanji pritisak na prvi dom koji se javlja zbog obavljanja kompleksne zakonodavne funkcije (tz. *legislative load*); drugi dom tada preuzima rad na ne toliko kontroverznoj, politički manje osjetljivoj materiji i na taj način skida dio tereta s pleća zastupnika prvog doma, a uz to može osigurati i dodatnu kontrolu legislative koju je usvojio prvi dom. Drugi dom zaista može biti iznimno koristan u uređivanju i poboljšanju legislative te u rasterećenju prvog doma. Taj argument izvrsno je oblikovao **Walter Bagehot** u sada već klasičnom djelu "*The English Constitution*" i to kroz pitanje o svrsishodnosti postojanja Doma lordova: "Uz savršeni prvi dom, sasvim je sigurno da bi postojanje drugog doma bilo nepotrebno. Kada bi imali *House of Commons* koji savršeno predstavlja naciju, koji je uvijek umjeren, a nikada strastven, koji obiluje ljudima koji poslove rješavaju bez žurbe, u kojemu se nikada ne preskaču spore i ustaljene forme neophodne za ispravno promišljanje i odlučivanje, tada sigurno ne bi bilo potrebe za drugim domom. Posao bi bio toliko dobro obavljen da ne bi trebali nikoga da taj posao nadgleda ili da ga revidira... Ali, iako bi uz idealni *House of Commons* nepotrebni postao drugi dom...legislatura koja je umjerena i vrši reviziju uvijek je iznimno korisna".¹⁷ Dakle, drugi dom se shvaća i kao institucija koja poboljšava zakonodavnu djelatnost tako što provjerava te eventualno zaustavlja ishitrene odluke prvog doma.

Posebno opravdanje postojanju drugih domova pronađeno je u nekim malim državama karipskog područja i to kroz zahtjev za osiguranjem ravnoteže u zastupljenosti između vladajućih i opozicije, a koje se iščitava iz načina na koji se formira članstvo tih domova. Naime, većinski dio članstva drugih domova ovih parlamenata imenuje se (što najčešće čini guverner) na prijedlog premijera, a manji dio na prijedlog lidera opozicije (tako npr. jamajkanski Senat ima 21 člana od kojih je 13 imenovano na prijedlog premijera, a 8 na prijedlog lidera opozicije). Na ovaj se način želi osigurati da i u slučajevima kada su rezultati parlamentarnih izbora veoma loši za opoziciju, ista bude relativno dobro zastupljena u gornjem domu.¹⁸

Kao jedan od razloga primjene dvodomnog sustava navode se i veličina i broj stanovnika države. Naime, smatra se da velikim državama više odgovara dvodomni, a manjim državama jednodomni sustav, pri čemu se veličina države procjenjuje prema broju stanovnika. Tako **A. Lijphart** smatra da granicu

¹⁷ **Bagehot, W.**, "The English Constitution", cit. pr. **Baldwin, N.**, CONCLUDING OBSERVATIONS, u: **Baldwin, N. & Shell, D.** (ur.), SECOND CHAMBERS, Frank Cass & Co., London - Portland, 2001., str. 175.

¹⁸ Usp. **Laundy, P.**, PARLIAMENTS IN THE MODERN WORLD, Dartmouth Publishing Co. Ltd., Inter-Parliamentary Union, 1989., str. 5-10.

razlikovanja treba postaviti na broju od 10 milijuna stanovnika. Prihvatimo li taj kriterij doći ćemo do sljedećih rezultata: od 75 država s dvodomnim parlamentom, njih čak 32 ne ispunjava navedeni uvjet (dakle, riječ je o “malim” državama); među te “male” države spadaju sve bikameralne države karipskog područja, zatim veći broj afričkih zemalja (npr. Gabon, Namibija, itd.), te poneke države Europe (npr. Slovenija, Irska, itd.), Latinske Amerike (npr. Paragvaj, Urugvaj, itd.), Azije (npr. Bahrein, Oman), itd.

Iskustva nekih država pokazuju da drugi domovi mogu odigrati i specifičnu, važnu ulogu u periodima stabilizacije demokratskog poretka. Drugi dom može pridonijeti jačanju demokracije tako što funkcionira kao forum u kojem nema nadglasavanja, koji ne dopušta tiraniju većine, već pripadnicima različitih manjinskih skupina omogućava ravnopravno sudjelovanje u dijalogu te potiče donošenje odluka konsenzusom.

3. KARAKTERISTIKE DRUGIH DOMOVA

Ovaj dio rada započinjemo s pitanjem o “atraktivnosti” drugog doma. Naime, kada govorimo o “atraktivnosti” drugih domova prvenstveno imamo na umu sljedeće: koliko je uopće primamljivo istraživati rad i ulogu drugih domova? To pitanje postavljamo prvenstveno zbog toga što se može primijetiti da je u različitim prikazima rada dvodomnih parlamenata i analizama njihove uloge u političkim sustavima država, drugom domu obično posvećena manja pažnja. Osim toga, suvremeni autori posvećeni su uglavnom analizama pojedinih nacionalnih institucija, za razliku od primjerice početka XX. stoljeća kada je objavljeno više radova koji se bave upravo drugim domovima i generalnim prednostima i nedostacima bikameralizma (npr. J. Marriott, “Second Chambers”, 1910.; H. Temperley, “Senates and Upper Chambers”, 1910.; H.B. Lees-Smith, “Second Chambers in Theory and Practice, 1923., itd.). Odgovore na postavljena pitanja potražiti ćemo u karakteristikama drugih domova.

a) **O terminologiji.** U analizi razloga koji pridonose da drugi domovi u stručnoj literaturi privlače manju pozornost možemo se zapravo zaustaviti već na prvom pitanju - terminologiji. Naime, već sami naziv “drugi dom” sugerira da je riječ o tijelu koje ima na neki način sporednu ulogu, ulogu asistenta, sekundanta svom “velikom bratu” - prvom domu, u obavljanju njegove primarne, zakonodavne funkcije. Kao što ćemo dalje u tekstu pokazati, veoma često je uistinu tako. No, po tom pitanju postoje među drugim domovima zamjetne razlike. Prema tome, neophodno je njihovu stvarnu ulogu procjenjivati od slučaja do slučaja, tj. od države do države (*state by state approach*), posebno zato jer je njihov rad često pomalo skriven od javnosti - svjetla reflektora uglavnom su usmjerena prema prvom domu. Pritom je korisno imati na umu definiciju **Edelmana** i **Zelnikera**: “Snaga ili slabost parlamenta ogleda se u njegovoj mogućnosti kontrole političkih resursa sa svrhom vršenja utjecaja na javnu

politiku”.¹⁹ Tako postoji ogromna razlika u ovlastima i stvarnoj moći između npr. Senata SAD kao vjerovatno najutjecajnijeg drugog doma na svijetu s jedne, te engleskog Doma lordova s druge strane. Terminologija može biti izvor nesporazuma. U većini država prvim domom se naziva narodno predstavništvo, tj. ono predstavničko tijelo čije je članove izabrao narod. Ali, u nekim državama (npr. Nizozemska) stanje je upravo obrnuto: prvim domom naziva se senat (tj. *Eerste kamer*) kojega čini sedamdeset i pet članova izabranih indirektno od strane pokrajinskih vijeća, dok je drugi dom (*Tweede Kamer*) predstavničko tijelo sa stotinu i pedeset članova izabranih izravno od naroda. Jedan od načina uklanjanja moguće zabune jest upotreba izraza “gornji dom” i donji dom”, a kako predlaže i **K. C. Wheare**.²⁰

b) **O sastavu i metodama izbora.** Sljedeće je pitanje ono o sastavu i načinu izbora članova parlamentarnih domova. Drugi domovi uistinu vuku određen negativni teret iz prošlosti, budući da ih se iz historijskih razloga često i dalje promatra kao nedemokratske institucije čiji članovi za razliku od predstavnika u prvom domu nisu bili izabrani od naroda, već su na svoja mjesta postavljeni ne zahvaljujući sposobnostima već svom podrijetlu ili nekoj drugoj “sretnoj” okolnosti i to nečijom, najčešće monarhovom slobodnom voljom. Ovaj argument i danas ima svoju težinu, barem u onim državama u kojima se članovi drugog doma imenuju, a ne biraju, odnosno tamo gdje su članovi drugog doma kroz dugi period bili ili još uvijek jesu tek paravan autoritarne vladavine, ukras na reveru generalskog šinjela.

Članove prvog doma u svim državama bira narod na neposrednim izborima (uz rijetke iznimke poput npr. one u Burundiju gdje se, uz direktno izabrane zastupnike, članstvo prvog doma popunjava po posebnom “nacionalnom ključu”), za razliku od drugih domova koji se “ekipiraju” kombinacijom različitih metoda. U suvremenim državama poznata su četiri načina određivanja članstva drugog doma: 1) direktni izbori, 2) indirektni izbori, 3) imenovanje, 4) nasljeđivanje. Budući da su slučajevi nasljeđivanja zastupničkih pozicija u drugim domovima postali iznimna rijetkost (najčuvanija i čini se još jedina takva iznimka je britanski Dom lordova u kojem trenutno sjede 92 “nasljednika”; također, sličan slučaj postojanja osoba kojima je već samim rođenjem omogućeno da budu senatori postoji u Belgiji, gdje u Senatu sjedi određeni broj članova kraljevske obitelji - trenutno tri), možemo utvrditi da je temeljna razlika u tome jesu li članovi drugog doma izabrani ili imenovani.²¹ Danas je u

¹⁹ Usp. **Olson, D. & Norton, P.**, LEGISLATURES IN DEMOCRATIC TRANSITION, u: **Olson, D. & Norton, P.**, THE NEW PARLIAMENTS OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE, Frank Cass & Co., London-Portland, 2001., str. 1.

²⁰ **Wheare, K. C.**, LEGISLATURES, Oxford University Press, London-New York-Toronto, 1968., str. 132.-133.

²¹ Kako bi ova analiza bila što potpunija napominjemo i sljedeće: u nekim drugim domovima sjede članovi kojima to pravo pripada *ex officio* (npr. u Burundiju su članovi Senata i četiri bivša predsjednika države, u Italiji dva bivša predsjednika, u Ruandi senatorima mogu postati svi bivši predsjednici ako to prethodno zatraže, itd., a u ovu kategoriju spadaju i slučajevi kada u drugim domovima sjede plemenske poglavice - npr. Zimbabwe). Zanimljivo je napomenuti i da u Senat Burundija mogu biti kooptirani dodatni članovi kako bi se osigurala podjednaka zastupljenost Hutua i Tutsija te da bi se ispoštovala quota o 30% posto ženskih zastupnica.

bikameralnim sistemima uobičajeno da se cjelokupni sastav drugog doma određuje direktnim ili indirektnim izborima (više od 50% ukupnog broja država s dvodomnim parlamentom, među kojima su gotovo sve velike svjetske demokracije), s tim da se članovi drugog doma biraju na način više ili manje različit od onog koji je predviđen za članove prvog doma. Jednu od rijetkih iznimaka od ovog pravila nalazimo npr. u ustavnopolitičkom uređenju Italije. Naime, talijanski Ustav u čl. 55. navodi da parlament čine Zastupnički dom (*Camera dei deputati*) te Senat (*Senato della Repubblica*), a članovi oba doma biraju se na neposrednim izborima (čl. 56. st. 1. te čl. 58. st. 1.). Ipak, Ustav Italije predviđa određena ograničenja prilikom izbora za Senat i to kako za birače (aktivno biračko pravo u ovom slučaju stječe se s navršениh 25 god. života, čl. 58. st. 1.), tako i za eventualne senatore (pasivno biračko pravo stječu osobe s navršениh četrdeset godina, čl. 58. st. 2.).

S druge strane spektra stoje države u kojima se kompletni sastav drugog doma određuje imenovanjem. Riječ je uglavnom o bivšim engleskim kolonijama na području Kariba, danas nezavisnim državama (npr. Antigva i Barbuda, Bahami, Barbados, Trinidad i Tobago, itd.), a tako je i u Jemenu, Bahreinu, Belizeu, itd. (oko 20% od ukupnog broja bikameralnih država odlučilo se za ovu varijantu). Neki od potonjih primjera ukazuju nam i na važnost tradicije u izboru između unikameralnog i bikameralnog sistema. U ovim slučajevima riječ je o presudnom utjecaju nekadašnjeg kolonijalnog gospodara tih prostora - Engleske i njene parlamentarne tradicije.

Zanimljivo je da u ovu grupu država spada i jedna razvijena zapadna demokracija - Kanada, gdje svih 105 članova Senata imenuje guverner (governor-General) na prijedlog premijera. Kanadski Senat organiziran je na principu teritorijalnog predstavnštva poput npr. drugog doma svojih najbližih susjeda - SAD, ali uz jednu bitnu razliku u odnosu na potonji: kanadske provincije, kojih je ukupno deset (a treba im pribrojiti i tri državna područja - Yukon, Nunavut, Northwest Territories), nisu jednako zastupljene u drugom domu,²² premda je prema originalnom ustavnom rješenju iz 1867. godine Kanada bila federacija koju su činile četiri provincije (Quebec, Ontario, Nova Scotia, New Brunswick) koje su u Senatu bile jednako zastupljene. Senatori su do 1965. godine bili na svoja mjesta imenovani doživotno, a od te je godine postavljena dobna granica za prestanak senatorske funkcije (75 godina starosti). Budući da senatore predlaže premijer, ne čudi veliki broj imenovanja po osnovi stranačke pripadnosti.²³ Upravo je stranačka pripadnost presudni faktor prilikom izbora senatora, važniji čak i od njihove stvarne veze s područjem čije će interese

²² Tako svako od područja - Yukon, Nunavut, Northwest Territories – trenutno predstavlja po jedan senator, dok su provincije zastupljene različito: Alberta trenutno ima 6 senatora, koliko imaju i British Columbia, Manitoba i Saskatchewan, New Brunswick 9, Newfoundland and Labrador 5, Nova Scotia 8, Prince Edward Islands 3, a najveće provincije Ontario i Quebec imaju 22 senatora. Usp. internet stranice kanadskog Parlamenta: <http://www.parl.gc.ca/>

²³ V. Laundy, P., op. cit., str. 5.

predstavljati u drugom domu, odnosno zaslugama za isto: "U Kanadi ne postoji tradicija da premijer bira za senatore osobe izvan svoje vlastite stranke...mjesto u Senatu se gotovo uvijek dodjeljuju kao nagrada pojedincima za dugo služenje stranci..."²⁴ Sigurno je da je ovaj bez sumnje nedemokratski element u sustavu utjecao i na brojne pozive na reformu Senata, a kao posljedica se javlja i to da Senat, unatoč svojim relativno snažnim ustavnim ovlastima, u pravilu prihvaća pasivniju ulogu u političkom djelovanju te napose u legislativnom procesu.

Treću, veoma brojnu grupu čine države u kojima se sastav drugog doma određuje kombinacijom različitih metoda (oko 30% bikameralnih država). Najčešće se kombiniraju metode izbora i imenovanja, i to u različitom omjeru. Tako je npr. u Alžiru (od 144 člana 96 je izabranih, a 48 imenovanih), Egiptu (od 264 člana je 176 izabranih, a 88 imenovanih), Kazahstanu (od 39 članova je 32 izabrana, a 7 ih je imenovano), Indiji (od 250 članova je 238 izabranih, a samo 12 imenovanih), itd. No, postoje i mnogo složenije kombinacije. U Senatu Zimbabvea npr. sjedi 66 članova, od kojih je 50 izabrano (po 5 iz svake od 10 provincija), 6 je imenovano od strane predsjednika, 8 mjesta okupiraju plemenske poglavice, a još dva pripadaju predsjedniku i potpredsjedniku Vijeća plemenskih poglavica.

Veoma je zanimljiv primjer Irske, koji predstavlja "ambiciozni pokušaj" da se sastav drugog doma u kojem sjedi ukupno 60 zastupnika odredi tako da što je više moguće reprezentira pet strukovnih panela (*vocational panels*). Tako *Cultural and Educational Panel* bira 5 senatora, *Agricultural Panel* bira 11 senatora, *Administrative Panel* bira 7 senatora, *Industrial and Commercial Panel* bira 9 senatora, a *Labour Panel* bira 11 senatora, dakle ukupno 43 senatora. Također, još šest dodatnih senatora određuju irska sveučilišta (po tri *National University of Ireland* te *University of Dublin*). Preostalih 11 senatora imenuje irski premijer. Ipak, u praksi članstvo u drugom domu ponajviše ovisi o stranačkoj pripadnosti kandidata.²⁵ Ova ideja o drugom domu kao predstavništvu ekonomskih ili profesionalnih grupacija stoga pati od nemogućnosti da se u praksi odvoji od političkog predstavništva, a što se je posebno pokazalo i u socijalističkim društvima.²⁶

c) **O veličini drugog doma.** Iz svega do sada navedenog jasno je da se drugi domovi razlikuju i svojom veličinom, tj. brojem zastupnika. Najbrojniji drugi dom na svijetu je Dom lordova koji trenutno ima 721 člana, a prije posljednje reforme taj je broj bio oko 1200 (to je ujedno i jedini drugi dom koji je brojniji od respektivnog prvog doma). Ostali drugi domovi znatno su manji. Među velikim drugim domovima članstvom najbrojniji i ujedno jedini koji prelaze broj od 300 zastupnika jesu francuski Senat (331 član) i talijanski Senat (321). Pet drugih domova ima više

²⁴ Tako Russel M., AN APPOINTED UPPER HOUSE? LESSONS FROM CANADA, cit. pr. **Borthwick, R. L.**, METHODS OF COMPOSITION OF SECOND CHAMBERS, u: **Baldwin, N. & Shell, D.** (ur.), SECOND CHAMBERS, Frank Cass & Co., London - Portland, 2001., str. 24.

²⁵ Usp. **Borthwick, R. L.**, METHODS OF COMPOSITION OF SECOND CHAMBERS, u: **Baldwin, N. & Shell, D.** (ur.), SECOND CHAMBERS, Frank Cass & Co., London - Portland, 2001., str. 23.

²⁶ Usp. dokument Radne skupine Predsjednika Republike Hrvatske za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena "STRUČNE OSNOVE ZA IZRADU PRIJEDLOGA ZA PROMJENE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE", t. VI, str. 18.

od 200 članova: Maroko (270), Egipat (264), Španjolska (259), Indija (250), Japan (242). Između 100 i 200 članova ima sedamnaest drugih domova, među kojima su najbrojniji tajlandski (200), ruski (178) i alžirski (144). Ostali drugi domovi imaju manje od 100 članova, a kao najmanje među njima možemo spomenuti one Grenade (13), Belizea (12) te St. Lucie (11). Najmanji drugi dom na svijetu (9 članova) zasjeda u otočnoj državi Palau koja ima oko 20 tisuća stanovnika.

Iz ovih podataka teško je izvući neke generalne zaključke. Drugi domovi u prosjeku imaju 93 zastupnika. U velikom broju država je broj zastupnika u drugom domu fiksno određen (kao npr. u SAD), no u nekima taj broj više ili manje varira. Velike države u pravilu imaju i brojnije druge domove, a vrijedi i obrnuto. Međutim, druga najmnogoljudnija država na svijetu i najnaseljenija među državama s bikameralnim sistemom - Indija - ima manji drugi dom od npr. Maroka (oko 34 milijuna stanovnika) ili Španjolske (oko 40 milijuna stanovnika), te gotovo tri puta manji drugi dom od onog britanskog (Velika Britanija ima oko 60 milijuna stanovnika). S druge strane imamo npr. Njemačku u kojoj živi gotovo 83 milijuna stanovnika, a čiji drugi dom (Bundesrat) okuplja samo 69 članova.

d) **O ustavnim ovlastima.** Kada se uzmu u obzir ovlasti koje ustavi bikameralnih država dodjeljuju parlamentarnim domovima, moguće je govoriti o "simetričnom" i "asimetričnom" bikameralizmu tj. drugom domu.²⁷ "Simetrični" sustavi bili bi tako oni u kojima prvi i drugi dom imaju jednake ovlasti, dok se "asimetričnim" sustavima smatraju oni u kojima je jedan dom (u pravilu je to senat, gornji dom) jasno podređen drugom domu. U ovom rasponu od, s jedne strane, senata koji su po ustavnim ovlastima izjednačeni s prvim domovima (kao npr. u Italiji, SAD, Švicarskoj, itd.) pa do senata koji su potpuno podređeni prvim domovima (poput onih u npr. Francuskoj, Velikoj Britaniji, Irskoj, itd.), postoje i tri međustupnja: 1) parlamentarni domovi su jednaki, ali ipak postoje određene restrikcije na strani drugog doma (najčešće se radi o prednosti prvog doma glede financijskih pitanja; riječ je o npr. Argentini, Australiji, itd.); 2) senati imaju određene ekskluzivne ovlasti, odnosno pravo veta (među takvim ovlastima najčešće je pravo na *impeachment*; u ovoj su grupi drugi domovi Brazila, Čilea, itd.); 3) drugi dom ima uglavnom savjetodavnu funkciju, odnosno pravo odgode (to je slučaj sa senatima Kanade, Češke, itd.).²⁸

e) **O trajanju mandata.** Mandat senatora u mnogim je državama duži od mandata zastupnika u prvom domu. Ekstremni primjer pruža Dom lordova u kojem senatori imaju vremenski neograničeni mandat, praktično sjede doživotno. Takvo rješenje je s jedne strane pozitivno jer povećava stupanj neovisnosti u radu budući da senatori tada nisu ovisni o promjenama u političkom establishmentu zemlje, no s druge strane može imati i negativne posljedice ako u međuvremenu dođe do značajnih promjena u društvenopolitičkom tkivu zemlje koje se neće odražavati u sastavu i djelovanju senata te će on tako možda postati kočnica razvoja, regresivni

²⁷ Tako **Patterson, S.C. & Mughan, A.**, FUNDAMENTALS OF INSTITUTIONAL DESIGN: THE FUNCTIONS AND POWERS OF PARLIAMENTARY SECOND CHAMBERS, u: **Baldwin, N. & Shell, D.** (ur.), SECOND CHAMBERS, Frank Cass & Co., London - Portland, 2001., str. 41.-44.

²⁸ Ibid.

element u sustavu. Potonju opasnost moguće je spriječiti na nekoliko načina. Prvi i najčešći je, dakako, ograničavanje vremenskog trajanja senatorskog mandata: prosječno trajanje mandata je oko šest godina, s tim da se kreće u rasponu od tri godine (kao npr. u Maleziji) do osam godina (Brazil, Čile, itd.). Drugi način, koji se najčešće kombinira s prvim, je periodičko obnavljanje dijela članstva drugog doma, i upravo je takvo rješenje predviđeno u brojnim državama. Tako je npr. u Čileu gdje se svake četiri godine obnavlja polovica članstva Senata, Indiji gdje se svake dvije godine obnavlja jedna trećina članstva, itd. Primjer trećeg rješenja imamo u Kanadi: kanadski senatori nakon imenovanja uživaju kontinuirani mandat, ali do navršenih 75 godina života kada im isti prestaje po slovu zakona.

Neke od navedenih karakteristika drugih domova, posebno one u kojima do izražaja dolazi njihov konzervativni, nedemokratski element, značajno su pridonijele činjenici da je u određenom periodu (pretežni dio XX. stoljeća) bio prisutan snažan trend prema unikameralizmu, a to je opet navelo neke autore na ocjenu da su drugi domovi s vremenom postali nepotreban uteg za suvremenu ustavnodemokratsku državu te bi ih trebalo zauvijek prepustiti prošlosti. Prema njima, jednodomni sistem je sistem budućnosti, drugi dom je tek relikv prošlih nedemokratskih vremena.²⁹ Daju li najnoviji statistički podaci za pravo apologetima unikameralnog sustava?

4. OD BIKAMERALIZMA PREMA UNIKAMERALIZMU I NATRAG

Da bi doznali kakva je situacija danas što se tiče omjera jednodomnih i dvodomnih parlamenata, usporedili smo podatke dostupne u dokumentima Interparlamentarne unije (Inter-Parliamentary Union), međunarodne organizacije koja okuplja parlamente suverenih država.³⁰ Od navedenih 187 parlamenata, jednodomnih je 112, a 75 je dvodomnih.³¹

²⁹ Unruh, J., UNICAMERALISM - THE WAVE OF THE FUTURE, u Herzberg, D.C. & Rosenthal, A. (ur.), STRENGTHENING THE STATES. ESSAYS ON LEGISLATIVE REFORM, Garden City, New York, Doubleday & Co., 1971.

³⁰ Interparlamentarna unija (engl. Inter-Parliamentary Union, fr. Union Interparlementaire) osnovana je 1889. godine na inicijativu engleskog parlamentarca Williama Randala Cremera i njegovog francuskog kolege Frédérica Passya kao udruženje parlamentarnih zastupnika, no Statutom usvojenim 1976. g. ustrojena je kao međunarodna organizacija parlamenata suverenih država (čl. 1. Statuta IPU) i danas ima 146 država članica uz 7 pridruženih članica. U publikacijama IPU nacionalni parlament se definira kao "predstavničko tijelo konstituirano u skladu s propisima suverene države, koje predstavlja cijelo stanovništvo te države i nijednu drugu populaciju, djeluje na području te države, te u skladu s pravom te države raspoložuje legislativnim ovlastima i odgovornošću da nadgleda egzekutivnu vlast". Usp. PARLIAMENTS - WORLD DIRECTORY 2006., Inter-Parliamentary Union, 2006. Različite podatke vezane uz IPU i parlamente njenih država članica moguće je pronaći na službenim internet stranicama organizacije: www.ipu.org

³¹ Usp. publikaciju: PARLIAMENTS - WORLD DIRECTORY 2006., Inter-Parliamentary Union, 2006. Napominjemo da u ovoj publikaciji nisu registrirani rezultati najnovijih ustavnopolitičkih promjena u Srbiji i Crnoj Gori (navedeni podaci odnose se na bivšu Skupštinu Srbije i Crne Gore), pa ukupnom broju unikameralnih parlamenata u svijetu treba pridodati još jedan.

Većina nacionalnih parlamenata država “zapadne hemisfere” ima dvodomnu strukturu: obe sjevernoameričke države i Meksiko; većina južnoameričkih država (Argentina, Brazil, Bolivija, Čile, Kolumbija, Paragvaj, Urugvaj, Venecuela); neke centralnoameričke i karipske države (Antigva i Barbuda, Bahami, Barbados, Belize, Dominikanska Republika, Grenada, Haiti, Saint Lucia, Trinidad i Tobago). I brojne zapadnoeuropske države imaju bikameralne parlamente (Austrija, Belgija, Francuska, Njemačka, Nizozemska, Irska, Italija, Švicarska, Velika Britanija), kao i neke istočnoeuropske i balkanske države (BiH, Češka, Poljska, Rumunjska, Slovenija) te Ruska Federacija i neke od bivših sovjetskih republika (Bjelorusija, Kazahstan, Tadžikistan, Uzbekistan). Također, bikameralne parlamente imaju i neke države Azije (Afganistan, Bahrein, Filipini, Indija, Japan, Jemen, Jordan, Kambodža, Malezija, Nepal, Oman, Pakistan, Tajland), zatim Australija, Palau i Fidži, te veliki broj afričkih država (Alžir, Benin, Burundi, Egipat, Etiopija, Južna Afrika, Gabon, Kongo, DR Kongo, Lesoto, Liberija, Madagaskar, Maroko, Namibija, Nigerija, Ruanda, Sudan, Swaziland, Tunis, Zimbabve).

Međutim, bez obzira na rasprostranjenost dvodomnih predstavničkih tijela, brojke ne ostavljaju mjesta dvojbi. Činjenica je da u svijetu prevladavaju jednodomni parlamenti. No, nije oduvijek bilo tako. Početkom XX. stoljeća velika je većina od 50-ak tada postojećih suverenih država imala bikameralne parlamente. Jednodomna predstavnička tijela imalo je tada tek nekoliko balkanskih i centralnoameričkih država. Poznati oksfordski povjesničar i engleski parlamentarac *John Marriott* u svom je djelu “Second Chambers” izdanom 1910. godine primijetio: “S rijetko viđenom jednoglasnošću, civilizirani svijet je odlučio u korist bikameralne legislature...Niti jedna moderna država, bez obzira na oblik vladavine...nije se voljna odreći drugog doma”.³² Kako duhovito primjećuje *Louis Massicotte*, i one države koje su u to vrijeme imale bikameralne parlamente ionako su vjerovatno bile izvan granica “civiliziranog svijeta” kako ga je shvaćao Marriott. Kako je došlo do dramatične promjene u korist unikameralnog sistema?

U analizi razloga koji bi trebali objasniti uspon unikameralizma u odnosu na bikameralizam, *Louis Massicotte* kreće od sljedeće distinkcije: s jedne strane postoje zemlje koje nikada nisu imale dvodomni parlament (takvih je 79), dok su s druge strane države koje su imale, a zatim ukinule drugi dom (Massicotte ih navodi 31). Glede prve grupe, primjetno je da je omjer značajno pomaknut u korist jednodomnih parlamenata nastankom brojnih suverenih država počevši od pedesetih godina XX. st. pa nadalje (broj suverenih država je u tom periodu porastao od osamdesetak do preko 190), budući da je ih je većina izabrala unikameralnu opciju i to iz različitih pobuda: riječ je uglavnom o unitarnim

³² *Marriott, J.A.R.*, “SECOND CHAMBERS. AN INDUCTIVE STUDY IN POLITICAL SCIENCE”, cit. pr. *Massicotte, L.*, LEGISLATIVE UNICAMERALISM: A GLOBAL SURVEY AND A FEW CASE STUDIES, u *Baldwin, N. & Shell, D.* (ur.), SECOND CHAMBERS, Frank Cass & Co., London - Portland, 2001., str. 153.

državama; mnoge od njih imaju mali broj stanovnika; u brojnim državama centralno je pitanje bilo želi li se uopće višestranački sistem; ustavi velikog dijela zemalja koje pripadaju ovom krugu pisani su 1960-ih i 1970-ih godina kada je mišljenje o drugim domovima kao reakcionarnim tijelima bilo najizraženije; mnoge od tih država bile su siromašne; itd. Glede onih zemalja koje su imale pa zatim ukinule druge domove, moguće je izdvojiti dva scenarija: 1) drugi domovi nastajali su pojavom autoritarnih desničarskih režima koji su ustave koristili tek kao kamuflažu, a u što su se senati sjajno uklapali (npr. Kuba prije revolucije, Portugal pod Salazarom i Caetanom,...); padom ovih režima mahom su nestajali i drugi domovi; 2) potpuno je drugačija situacija u onim državama u kojima su drugi domovi postojali relativno dugo i funkcionirali bez poteškoća, no s vremenom je njihovo postojanje jednostavno ocijenjeno suvišnim, preskupim ili nedemokratskim, te su ukinuti (npr. Novi Zeland, Danska, Švedska, Island, itd.).

U jednom se periodu dakle činilo da će države čiji su parlamenti svoj rad organizirali u dva doma ostati u velikoj manjini. No, ne samo da je taj "negativni" trend krajem XX. stoljeća zaustavljen, nego je u protekla dva desetljeća u svijetu čak došlo i do porasta broja dvodomnih parlamenata. Pritom također treba razlikovati dvije situacije: 1) države koje su nakon određenog perioda unikameralizma restaurirale drugi dom, te 2) države koje po prvi put uvode drugi dom. Za prvu grupu država karakteristično je da su drugi domovi najčešće nestajali nakon pada autoritarnih režima, bilo desničarskih ili pak komunističkih, da bi zatim u periodu demokratske konsolidacije bili ponovno uspostavljeni. Tipični primjer takve države jest Španjolska u kojoj je Senat ukinut još 1923. godine za vrijeme vladavine generala Prima de Rívere, a uspostavljen je tek 1976., godinu dana nakon smrti diktatora Franca. Među državama koje su relativno nedavno restaurirale drugi dom nalaze se još i Poljska, Rumunjska, Etiopija, Maroko, itd. U drugu grupu država, dakle među one u kojima je drugi dom bio historijski novitet, spadala je i Hrvatska i to od 1990. pa do 2001. godine kada je Županijski dom ukinut ustavnim promjenama. Riječ je uglavnom o bivšim socijalističkim državama Europe (Kazahstan, Kirgistan, Bjelorusija,...) te o skupini afričkih zemalja (Namibija, Alžir, Senegal,...).³³

Glede situacije u Africi, primjetan je generalni trend prema uspostavljanju dvodomnih parlamenata. Ustavotvorci velikog broja afričkih država su odmah nakon stjecanja nezavisnosti optirali za unikameralni sistem, dijelom stoga što se je u državama koje su se tek oslobodile dugotrajnog kolonizatorskog jarma pridavala iznimna važnost što neposrednijem izrazu narodne volje, a dijelom i uslijed sklonosti većeg broja novih režima prema centraliziranoj političkoj moći. No, danas se na uspostavljanje bikameralnog sistema gleda kroz prizmu daljnje ili, moglo bi se reći, nove demokratizacije tih društava.

³³ Usp. **Massicotte, L.**, LEGISLATIVE UNICAMERALISM: A GLOBAL SURVEY AND A FEW CASE STUDIES, u **Baldwin, N. & Shell, D.** (ur.), SECOND CHAMBERS, Frank Cass & Co., London - Portland, 2001., str. 153. - 157.

Kada usporedimo sve podatke, razumljiv je optimizam koji izvire iz riječi predsjednika francuskog Senata *Christiana Ponceleta* izgovorenih prilikom sastanka predsjednika drugih domova parlamenata iz cijelog svijeta, kada je osnovana i Udruga europskih senata: “Što nam je zajedničko? Pripadamo institucijama čiji broj i utjecaj najbolje svjedoče o njihovoj vitalnosti. Sedamdesetih godina XX. stoljeća bilo nas je 45, danas nas je otprilike 70, a za nekoliko godina biti će nas po svoj prilici i preko 80....Da, bikameralizam je ideja budućnosti i moramo napraviti sve što je u našoj moći da je ojačamo i promoviramo”.³⁴ No, čini se da riječi gospodina Ponceleta ipak moramo uzeti s rezervom i to iz nekoliko razloga, a prije svega zato što je njegovo stajalište manje znanstveno utemeljeno, a više politički motivirano. Osim toga, u njegovom izlaganju nema mjesta kritici, on ističe samo pozitivne aspekte bikameralizma.

Louis Massicotte ima drugačiju viziju budućnosti u kojoj će unikameralizam i dalje prevladavati. U svojoj kritici on se usredotočuje na dva argumenta koja apologeti bikameralizma rado ističu kao nezamjenjive prednosti drugih domova izvan federacija (drugi dom djeluje kao tijelo koje koči radikalne poteze vlada te osigurava zaštitu od ugrožavanja prava i sloboda građana) i kontrira im jednostavnom tezom: “...iskustvo pokazuje da isti ciljevi mogu biti ostvareni pomoću drugačijih sredstava, a koja za sada nisu generirala kriticizam kao što je bio ili je još uvijek slučaj s drugim domovima...ustavne povelje prava i sloboda u kombinaciji sa sudbenom kontrolom pokazale su se kao mnogo efikasnije...globalizacija i Međunarodni monetarni fond danas su vjerovatno efektivniji kontrolori radikalnih poteza u zemljama u razvoju nego što bi to drugi domovi ikada mogli biti”.³⁵ Premda ne dijelimo njegovu vjeru u proces globalizacije, a pogotovo ne u Međunarodni monetarni fond kao korektiv radikalnih poteza nacionalnih vlada, Massicotte je vjerovatno u pravu što se tiče njihovih efikasnosti.

5. ZAKLJUČAK S OSVRTOM NA REPUBLIKU HRVATSKU

Republika Hrvatska je u periodu od stupanja na snagu Ustava RH 22. prosinca 1990. godine, pa do ustavnih promjena 2001. godine, bila među bikameralnim državama. Uvođenje Županijskog doma kao drugog doma Sabora bila je uvelike “zasluga” tadašnjeg predsjednika Republike. Županijski dom je započeo s radom 1993. godine i u osam godina svog postojanja nije ostavio značajniji trag u političkom životu zemlje. Razlozi za to su brojni, a najvažniji među njima su nejasne ustavne ovlasti Županijskog doma te prekomjerni utjecaj politike, zapravo vladajuće stranke na njegov rad. U pomnoj raspravi koja je vođena među članovima Radne skupine za izradu ustavnih promjena precizno su istaknuti svi nedostaci Županijskog doma, odnosno razlozi za prijelaz iz bikameralnog na

³⁴ Usp. govor predsjednika francuskog Senata Christiana Ponceleta održan u Parizu 14. ožujka 2000. godine na: www.senat.fr/senatsdumonde/english/cr11.html

³⁵ Usp. Massicotte, L., op. cit., str. 164.-165.

unikameralni sistem, a ovdje ćemo navesti neke od njih: 1) Republika Hrvatska je svojim Ustavom određena kao unitarna država te stoga otpadaju razlozi koji opravdavaju postojanje drugog doma u federaciji; 2) Županijski dom nije uspio osigurati kvalitetno zastupanje regionalnih interesa, a za to je ionako ključno pitanje reforme lokalne samouprave; 3) hrvatska parlamentarna tradicija suprotna je postojanju drugog doma, budući da hrvatski dom nikada u povijesti nije bio dvodoman; 4) Hrvatska je relativno mala zemlja s relativno malim brojem stanovnika; 5) drugi dom kao predstavništvo ekonomskih ili profesionalnih grupacija nemoguće je izolirati od političkog utjecaja, a što je dokazano i u socijalističkom razdoblju.³⁶

Županijski dom ukinut je jer nije ispunio osnovne svrhe svog postojanja, kako one teorijske o kojima smo raspravljali u ovom radu, tako ni konkretne koje mu je namijenio hrvatski ustavotvorac.³⁷ Pritom činjenica da je Republika Hrvatska ukinula drugi dom u periodu svojevrsnog globalnog *revivala* bikameralizma sama po sebi ne znači ništa; od toga je puno značajnije da je drugi dom ukinut nakon javne diskusije i pomne rasprave, uz potporu velikog dijela stručne i političke javnosti, a u cijelom tom procesu kao orijentir su zasigurno poslužila i slična iskustva nekih drugih država.³⁸

Bikameralizam u Hrvatskoj dakle nije zaživio, niti je za sobom ostavio značajniji broj ražalošćenih pobornika.³⁹ No, to ne znači da se u budućnosti u Hrvatskoj možda opet neće pojaviti ideja o uvođenju dvodomnog parlamenta. Ako tako i bude, to neće biti iznenađenje. Bikameralizam bez sumnje ima svoju privlačnost. Da je tako svjedoče i korijeni tog koncepta koji sežu sve do antičkih vremena. Je li to tek potreba za mudrim vodstvom i dobronamjernim savjetom koje svako razumno biće s vremena na vrijeme osjetiti?

³⁶ Usp. dokument Radne skupine Predsjednika Republike Hrvatske za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena "STRUČNE OSNOVE ZA IZRADU PRIJEDLOGA ZA PROMJENE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE", t. VI.

³⁷ O razlozima ukidanja Županijskog doma usp. i **Smerdel, B. & Sokol, S.**, op. cit., str. 294.-295.

³⁸ Napominjemo da **Louis Massicotte** navodi i analizira šest primjera ukidanja drugih domova (Švedska 1970., Danska 1953., Novi Zeland 1951., Nebraska 1937., Quebec 1969. i Queensland 1922.), te spominje još i novije primjere Islanda 1991., Šri Lanke 1971., Ekvadora 1979., Perua 1992. i Venecuele 1999. Usp. **Massicotte L.**, op. cit., str. 156.-164. Čini se da je posljednji ukinuti drugi dom onaj u Kirgistanu.

³⁹ Jedna od najžešćih protivnica tog čina bila je (rekli bismo "ex-officio") predsjednica Županijskog doma Katica Ivanišević. Na žalost, njen odgovor je ponudio malo što osim fraza i načelnih stajališta o bikameralizmu "koji je stvar budućnosti" (usp. primjerice "Vjesnik" od 11. siječnja 2000., 24. veljače 2001., itd.). Glede potonje izjave, napominjemo i da je gđa. Ivanišević sudjelovala u radu sjednice predstavnika drugih domova iz cijelog svijeta, koji je održan u Parizu 14. ožujka 2000. godine, a koja je otvorena govorom predsjednika francuskog Senata Christiana Ponceleta (v. fus. 34). Tom je prilikom gđa. Ivanišević izjavila sljedeće: "Bez obzira na to kakva je metoda izbora njihovih članova i kakve su njihove ovlasti, drugi domovi svugdje igraju esencijalnu ulogu. Njihova moć mora biti povećana! Uvjerena sam da će i današnji sastanak tome doprinijeti".

Vidi: www.senat.fr/senatsdumonde/english/cri1.html

Ideja o skupu mudrih, uglednih, stalozenih i iskusnih osoba koje će iskoristiti svoje kvalitete kako bi pridonijeli općem dobru, zanemarujući pritom osobnu korist; zamisao o tijelu unutar ustavnopolitičke organizacije zemlje koje će biti iznad dnevne politike i stranačkih razmirica... Takav drugi dom bio bi potreban svakoj zajednici. No, iskustvo pokazuje da je to na žalost nemoguće. Jednostavno je neizbježno da se u jednom parlamentarnom domu osjeti utjecaj političkih stranaka i njihove međusobne borbe. U suprotnom, kako je to uostalom primjetio još **K. C. Wheare**,⁴⁰ taj dom ne bi bio ništa više od debatnog kluba ili nekog otmjenog kružoka. A, u tom slučaju, drugi dom je zaista značajan dobitak i preskupi ukras za demokratsko društvo.

SECOND CHAMBER- STATE, MISSION, PERSPECTIVES

According to the statistics of the Inter-parliamentary Union, an international organisation which assembles parliaments (representative bodies, legislature) of sovereign states, currently in the world there are 187 parliaments of which 112 have a single chamber and 75 have dual chambers. In this paper, the author focuses on dual chambers, that is, on the analysis of the second chamber. Among second chambers there are certain similarities and yet large differences also. They have common roots. It is certain that the bicameralism system began from the ancient intellectual inheritance because it was precisely then that the fundamental ideas were shaped and it is on these ideas that the whole concept of bicameralism is based even today. However, on the other hand, among second chambers today there are large differences in regard to function, size, composition, constitutional powers etc. Dual parliamentary chambers exist in federal but also in unitary states; they exist in the richest states in the world and also in the poorest, and they are as equally favoured by authoritarian regimes as they are in developed democracies. In this paper, the basic characteristics of second chambers are identified as are the differences between them. In the final section, the author also analyses the Croatian bicameralism experience and puts it into a wider context.

Key words: *parliament, bicameralism, second chamber.*

40 Usp. **Wheare, K.C.**, LEGISLATURES, Oxford University Press, London-New York-Toronto, 1968., str. 133.