

Odnos Zastupničkog i Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske

ŠTEFICA DEREN-ANTOLJAK*

Sažetak

U prvom dijelu rada autorica analizira tipove dvodomnih (bikameralnih) parlamentarnih struktura u nekim suvremenim političkim sustavima te ukazuje na čimbenike koji utječu na njihovo formiranje u federativnim i u unitarnim državama. Analiza odnosa dvaju domova u nekim političkim sustavima navodi na zaključak da je bikameralizam snažno i značajno obilježje federativnih država (izuzetak je Austrija), dok je u unitarnim državama bikameralizam u pravilu slab, a uloga je prvog doma značajnija od uloge drugog doma, kako u obavljanju zakonodavne tako i u obavljanju egzekutivne funkcije.

U drugom dijelu rada autorica analizira odnos Zastupničkog i Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske. Iako je Sabor dvodoman (bikameralan), ipak nije riječ o klasičnom bikameralizmu u kojem su domovi ravnopravni partneri u zakonodavnom procesu ili pak u svojem odnosu prema egzekutivi. Zastupnički i Županijski dom raspolažu različitim ovlaštenjima, njihovi se članovi biraju na različite načine, a različit je i njihov odnos prema egzekutivi. Saborski bikameralni sustav može se okarakterizirati kao asimetrična dvodomna parlamentarna struktura.

Iako Županijski dom ima pravo inicirati zakone, on nema, međutim, pravo odlučivati o donošenju zakona. Županijski je dom, dakle, zamišljen kao predlagateljski, savjetodavni i svojevrсни nadzorni (kontrolni) saborski organ sa suspenzivnim ovlastima i kao dom kroz koji će se artikulirati i reprezentirati regionalni interesi na teritorijalnoj osnovi.

Iako stvarni centar političke vlasti nije u Saboru, već u Vladi i utjecajnom Predsjedniku Republike, budući da je u hrvatski politički sustav ugrađena koncepcija poremećene ravnoteže podjele vlasti u korist egzekutive, novi je Sabor svojom obimnom i intenzivnom legislativnom, kontrolnom i legitimacijskom funkcijom u protekle dvije godine demokratske tranzicije, stvarao pravni okvir za temeljne i dalekosežne političke, ekonomske i socijalne institucionalne transformacije u Republici Hrvatskoj.

Parlament kao ključna institucija predstavničke demokracije u nekim je političkim sustavima strukturiran kao jednodomno (unikameralno), a u drugima kao dvodomno (bikameralno) tijelo, ovisno o tome je li legislativna vlast koncentrirana u jednom domu ili je podijeljena između dva različita konstituirana

* Štefica Deren-Antoljak, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Suvremeni politički sistemi, Vanjsko-politički odsjek

doma.¹ Naime, dok su jednodomni parlamenti demokratski izabrana predstavnička tijela konstituirana na osnovi općih, neposrednih, slobodnih, jednakih i tajnih izbora, drugi dom u dvodomnim parlamentima u većini slučajeva formira se na drugačiji način od prvog doma.

Ustavno normiranje strukture parlamenta - jednodomne ili dvodomne - predmet je rasprava ustavno-pravne i političke znanosti čitavo ovo stoljeće. Te su rasprave ponovno aktualizirane raspadom socijalističkih sustava i konstituiranjem novih demokratskih poredaka u istočnom dijelu Srednje i Istočne Europe. Osnovna je dvojba: treba li dati prednost jednodomnom parlamentu, što je po mišljenju onih koji podržavaju takvu tezu u skladu s narodnom suverenošću i primjenom demokratskih principa, ili treba podržati dvodomnu strukturu jer, kako tvrde pristaše takvog stava, parlament tada bolje ostvaruje svoju ulogu.

Iako je većina parlamenata u suvremenim demokratskim porecima dvodomna (Velika Britanija, Sjedinjene Američke Države, Nizozemska, Japan, Italija, Francuska V. Republike, Belgija, Španjolska, Australija, Kanada, SR Njemačka, Austrija, Švicarska, Hrvatska, Slovenija, Češka, Poljska, Rumunjska, Rusija itd.), poslije drugoga svjetskog rata ipak se opaža lagani trend prema unikameralizmu. Tako su, primjerice, ustavnom reformom u Novom Zelandu (1950), Danskoj (1953) i Švedskoj (1974) uvedeni jednodomni parlamenti. Nakon raspada socijalizma Mađarska, Bugarska i Slovačka opredijelile su se za jednodomne parlamentarne strukture. Jednodomni odnosno unikameralni parlament danas ima velik broj zemalja, primjerice, Finska, Danska, Island, Norveška², Izrael, Luxemburg, Novi Zeland, Švedska, Portugal, Mađarska, Bugarska, Slovačka, Kina itd.

Iako ne postoji suglasnost i općeprihvaćeno mišljenje kojem modelu dati prednost, iskustvo i politička praksa mnogih zemalja pokazuju da se jednodomne strukture parlamenta mnogo češće pojavljuju u homogenim društvima (nepluralnim društvima) nego u pluralnim i polupluralnim društvima, a da se dvodomne strukture pojavljuju kako u nepluralnim (Australija, Irska, Japan, Velika Britanija) tako i u polupluralnim (Kanada, Francuska V. Republika, SR Njemačka, Italija, SAD itd.) i u pluralnim društvima (Austrija, Belgija, Švicarska, Nizozemska).³

Međutim, važno je istaknuti da na formiranje dvodomne strukture bitno utječe nekoliko faktora: federalizam kao oblik državnog uređenja, veličina stanovništva određene zemlje, povijesni razlozi, tradicija ili pak težnja da se drugom domu (osobito u unitarnim državama) omogući kontrolna funkcija u zakonodavnom postupku kako bi spriječio poneku ishitrenu odluku ili utjecao na kvalitetu prijedloga zakona itd. Nerijetko se kroz drugi dom u unitarno uređenim državama žele izraziti regionalni interesi birača, kao i bogatstvo regionalnih raznolikosti (Hrvatska, Španjolska itd.). U unitarnim državama

¹ Lijphart, Arend, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Concensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, London 1984, str. 90.

² U Norveškoj birači biraju zastupnike u jedan dom, a nakon što se on konstituirao, članovi između sebe biraju drugi dom.

³ Lijphart, Arend, *citirano djelo*, str. 93.

pojavljuju se kako jednodomni tako i dvodomni parlamenti. U velikim zemljama⁴ koje su federativno uređene, prvi dom - demokratski izabrano predstavničko tijelo - reprezentira građane čitave federacije i izražava jedinstvo federativne države, dok je drugom domu u saveznom parlamentu namijenjena uloga političkog tijela preko kojega se ostvaruje politički utjecaj konstitutivnih jedinica federacije (državica, provincija, kantona, landera itd.) i reprezentacija različitih interesa, odnosno artikulacija posebnih interesa federalnih jedinica na saveznoj razini. Veličina stanovništva i federalizam odrednice su, uz vrlo malo iznimaka, u korelaciji s dvodomnom strukturom (SR Njemačka, Sjedinjene Američke Države, Australija, Kanada, Indija itd.). Švicarska i Austrija mogu se svrstati u relativno manje federativno uređene države s dvodomnom strukturom, dok su Velika Britanija, Italija, Japan, Francuska V. Republika, Nizozemska primjeri velikih unitarnih država s dvodomnim parlamentom. Većina novih demokratskih poredaka u istočnom dijelu Srednje Europe i u Istočnoj Europi opredijelila se za parlament dvodomne strukture: Hrvatska, Slovenija, Češka, Poljska, Rumunjska itd. (osim Mađarske, Slovačke i Bugarske), a sve su one unitarne države.

Dva su tipa dvodomnih parlamentarnih struktura.⁵ Naime, u nekim sustavima s dva doma, tzv. gornji dom ima jednaku važnost kao donji dom, odnosno oba doma imaju jednaka ili gotovo jednaka ovlaštenja, dok u nekim sustavima u zakonodavnom procesu gornjim domom dominira donji dom, a funkcija je gornjeg doma da kontrolira, usporava ili koči aktivnosti demokratski izabranog prvog doma i uklanja opasnosti od suviše naglih ili nedovoljno promišljenih odluka prvog doma. Nadalje, domovi parlamenta razlikuju se s obzirom na veličinu (broj zastupnika), izbornu osnovu te dužinu svojih mandata. Te razlike, iako utječu na način funkcioniranja i međusobne odnose domova, ipak nisu bitne za odgovor na pitanje je li dvodomna (bikameralna) struktura u određenoj zemlji zaista jaka i značajna institucija ili nije. Bitno je kolika su ustavna ovlaštenja kojima domovi raspolažu u bikameralnim strukturama, odnosno jesu li domovi ravnopravni partneri u procesu donošenja (saveznih) zakona tj. predviđa li Ustav da zakon stupa na snagu kad ga u istovjetnom tekstu izglasaju oba doma, ili je pak uloga drugog doma samo savjetodavna i ne utječe na samostalnost prvog doma, ili je čak beznačajna i uopće ne utječe na sudbinu samoga zakona.

Stvarna politička važnost drugog doma ne ovisi samo o njegovim ustavnim ovlaštenjima već i o načinu izbora. Dok članove prvog doma u pravilu biraju neposredno birači, članovi drugog doma mogu se birati neposredno ili pak posredno, ili se uopće ne biraju, nego imenuju pa se, u tom slučaju, s pravom ističe nedostatak demokratske legitimacije takvog doma.

Vrlo je važno pitanje odnos domova parlamenta i izvršne vlasti. U nekim parlamentarnim sustavima vlada politički odgovara samo prvom domu parlamenta, tj. domu koji predstavlja neposredni izraz volje biračkog tijela.

⁴ Velikim zemljama smatraju se one zemlje u kojima živi 10 i više milijuna stanovnika. Federativno uređene zemlje imaju bikameralne strukture.

⁵ Lane, Jan-Erik—Ersson, Svante O., *Politics and Society in Western Europe*, London, 1987, str. 230; Macridis, Roy C. (editor), *Modern Political Systems: Europe*, New Jersey, 1990, str. 80-90.

Polazeći od ustavnih ovlaštenja kojima raspolažu dva doma u bikameralnim strukturama i od demokratske legitimacije drugog doma Lijphart je konstruirao trostruku klasifikaciju bikameralnih parlamenata. U jednu skupinu svrstao je političke sustave u kojima oba doma parlamenta raspolažu formalno jednakim ovlaštenjima (npr. Belgija, Švicarska, Italija, SAD). To su tzv. simetrične dvodomne (bikameralne) legislative u punom smislu riječi. Drugu skupinu čine dvodomne strukture u Australiji, SR Njemačkoj, Japanu, Nizozemskoj, i Lijphart ih naziva umjereno asimetričnim dvodomnim strukturama. Australijski i japanski parlamenti biraju se neposrednim putem, a nizozemski parlament pripada u ovu skupinu unatoč posrednom načinu izbora drugog doma od strane provincijskih legislative buduću da drugi dom raspolaže pravom apsolutnog veta nad svim zakonima izglasanim u prvom domu. U SR Njemačkoj Bundesrat, drugi dom, nije ravnopravan partner prvom domu u procesu donošenja saveznih zakona, niti raspolaže samostalnom zakonodavnom nadležnošću, ali u zakonodavnom postupku ipak ima značajnu kontrolnu funkciju. Dok je Bundestag, prvi dom, demokratski izabrano predstavničko tijelo, zastupnici federalnih jedinica Bundesrata, drugog doma, nisu birani, već ih imenuju vlade federalnih jedinica kojima oni neposredno odgovaraju.

U trećoj su skupini zemlje poput Velike Britanije, Francuske V. Republike, Austrije, Irske, koje Lijphart naziva ekstremno asimetričnim bikameralnim strukturama. U tim zemljama donji dom, koji se bira na općim i neposrednim izborima, uživa prednosti u odnosu na drugi dom, i to kako u području zakonodavstva, tako i u odnosima s egzekutivom. Prednost je donjeg doma najveća u Velikoj Britaniji, u kojoj Dom lordova može samo odložiti za godinu dana stupanje na snagu zakona usvojenog u Domu komunala, a nešto je manja u Francuskoj V. Republici. Po Ustavu V. Republike, u Francuskoj parlament može zakonom regulirati samo ustavom predviđena pitanja, a sve ostalo regulira vlada svojim propisima. To u velikoj mjeri ograničava politički utjecaj i važnost parlamenta, a jača ulogu egzekutive. Položaj domova u zakonodavnom postupku u načelu je ravnopravan. Naime, prijedlog zakona može biti podnesen bilo jednom bilo drugom domu, ali financijske zakone može inicirati samo Nacionalna skupština (prvi dom). Da bi zakon bio donesen, neophodno je da ga u istovjetnom obliku, isti tekst, prihvati i Nacionalna skupština i Senat. Međutim, ako prijedlog zakona nije usvojen ni poslije dvije rasprave u svakom domu, ili u slučaju da vlada zahtijeva hitno usvajanje, poslije jednog jedinog pretresa u svakom domu, prvi ministar ima pravo zatražiti sazivanje mješovite paritetne komisije, čiji je zadatak predložiti tekst odredbi koje su predmet neslaganja. Ako ni mješovita komisija ne uspije usvojiti zajednički tekst, vlada može nakon ponovne rasprave u Nacionalnoj skupštini i Senatu zahtijevati od Nacionalne skupštine da sama donese konačnu odluku. Time se narušava načelo jednakosti odnosa među domovima (Nacionalne skupštine i Senata) u donošenju zakona i drugih odluka. Dok su izbori zastupnika za Nacionalnu skupštinu izravni a izborni razdoblje traje pet godina, izbori za Senat su posredni i u njemu su prekomjerno zastupljeni predstavnici seoskih regija. Ova prekomjerna ruralna reprezentacija potaknula je Mauricea Duvergera da okarakterizira Senat kao "dom poljoprivrede". Važno je istaknuti da je vlada u Petoj Republici u Francuskoj politički odgovorna samo Nacionalnoj skupštini. Međutim, način na koji se ostvaruje ta odgovornost favorizira vladu i otežava njezino rušenje.

Iz ovog kratkog prikaza odnosa dvaju domova parlamenta u nekim političkim sustavima vidljivo je da je bikameralizam jaka i značajna karakteristika

federativnih država (izuzetak je Austrija), dok je u unitarno uređenim državama bikameralizam u pravilu slab, a odnos parlamentarnih domova pokazuje da je uloga prvog doma značajnija u odnosu na drugi dom, i to kako u obavljanju zakonodavne, a to znači osnovne funkcije parlamenta, tako i u odnosu na egzekutivu.

II

U raspravama o prednostima i nedostacima jednodomnog odnosno dvodomnog parlamentarnog sustava prilikom donošenja Ustava Republike Hrvatske prevagnulo je opredjeljenje za dvodomnu strukturu Sabora. Donošenjem novoga demokratskog Ustava Republike Hrvatske (22. prosinca 1990) utemeljeni su osnovni instituti pravne i demokratske države i stvoren pravni okvir za daljnji razvoj i izgradnju novog državno-političkog poretka. Novim Ustavom bitno je izmijenjena struktura Sabora pa je umjesto trodomnog (Vijeće udruženog rada, Vijeće općina i Društveno-političko vijeće) ustanovljen (novi) dvodomni (bikameralni) parlament: Zastupnički i Županijski dom Sabora.

Donošenjem Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske omogućeno je raspisivanje i održavanje izbora i konstituiranje domova Sabora prema odredbama novog Ustava. Predsjednik Republike raspisao je izbore za Zastupnički dom za 2. kolovoza 1992. godine, a izbore za županijski dom za 7. veljače 1993. Nakon provedenih izbora Zastupnički dom konstituiran je 7. rujna 1992. godine, a županijski dom 22. ožujka 1993. godine. Izborima za Županijski dom Sabora te istog dana održanim izborima za županijske skupštine, gradska i općinska vijeća (7. veljače 1993), dovršeno je ustrojstvo nove samostalne hrvatske vlasti propisane Ustavom RH, a konstituiranjem Županijskog doma Sabora oživotvorena je dvodomna saborska (parlamentarna) struktura, i prvi put u cijelosti oblikovan institucionalni identitet hrvatskog parlamenta na ustavnim temeljima kao predstavničkog tijela građana i nositelja zakonodavne vlasti u Republici.

Ustrojstvo i ovlaštenja te djelokrug Zastupničkog i Županijskog doma Sabora regulirani su ustavnim odredbama članaka 70-93, a unutrašnje ustrojstvo i način rada parlamentarnih domova utvrđuju se poslovnica domova a u skladu s Ustavom.

Iako je hrvatski Sabor konstituiran u obliku dvodomne (bikameralne) strukture, ipak nije riječ o klasičnom bikameralizmu u kojem su domovi ravnopravni partneri u: 1) zakonodavnom procesu, odnosno u ostvarivanju svoje osnovne funkcije - donošenja zakona; 2) odnosu prema izvršnoj vlasti, te 3) njezinoj kontroli. Razlike između Zastupničkog i Županijskog doma proizlaze iz ovlaštenja kojima domovi raspolaze, iz načina na koji se vrši izbor članova domova te iz odnosa prema egzekutivi. U ocjeni stvarne uloge jednog i drugog doma Sabora sve te razlike treba uzeti u obzir da bi se došlo do realne ocjene odnosa domova i značenja koje jedan i drugi dom imaju u hrvatskome političkom sustavu.

Dok je Zastupnički dom demokratski izabrano predstavničko tijelo građana Republike Hrvatske u kojem zastupnici nemaju imperativni (obvezujući) mandat, Županijski dom je tijelo teritorijalnog predstavnništva građana⁶ kroz koji izabrani

⁶ Liebert, Ulrike—Cotta, Maurizio, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe, Greece, Italy, Portugal, Spain, and Turkey*, London and New York, 1990, str. 103.

predstavnicima županija mogu izražavati i oblikovati (s obzirom na svoju izbornu osnovu) regionalne interese birača te specifičnosti i bogatstvo regionalnih raznolikosti zemlje.

Ovlaštenja koja Ustav povjerava Zastupničkom domu (članak 80) mogu se podijeliti u nekoliko osnovnih skupina: prvu skupinu čine ustavotvorna ovlaštenja tj. ona koja su vezana za odlučivanje o donošenju i promjeni Ustava; drugu skupinu čine zakonodavna ovlaštenja Zastupničkog doma i ona koja se tiču donošenja državnog proračuna (financijski zakoni); treća skupina ovlaštenja odnosi se na odlučivanje o ratu i miru; odlučivanje o promjeni granica Republike; o raspisivanju referenduma; obavljanju izbora, imenovanjima i razrješenjima u skladu s Ustavom i zakonom. Posebnu skupinu čine ovlaštenja koja se odnose na nadziranje rada Vlade RH i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Saboru, u skladu s Ustavom i zakonom. Zastupnički dom daje amnestiju za kaznena djela te obavlja druge poslove utvrđene Ustavom.

S druge, pak, strane Županijski dom Sabora ima neke ustavne ovlasti kojima ne raspolaže Zastupnički dom. Iako Županijski dom ima pravo zakonodavne inicijative (tj. pravo predlagati zakone), on, međutim, nema pravo odlučivati o donošenju zakona nego je zamišljen kao predlagateljski, savjetodavni i svojevrсни nadzorni (kontrolni) saborski organ sa suspenzivnim ovlastima. Iz članaka 81, 121 te 122 Ustava Republike Hrvatske može se izvesti zaključak da Županijski dom u svom djelokrugu ima nekoliko skupina poslova. Prvo, Županijski dom ima pravo predlagati zakone i druge akte koje donosi Zastupnički dom. Županijski dom može predložiti Zastupničkom domu raspisivanje referenduma o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu pojedinog zakona ili o drugim pitanjima iz djelokruga Zastupničkog doma. Drugo, Županijski dom raspravlja i može davati mišljenje o pitanjima koja su u djelokrugu Zastupničkog doma. Međutim, Županijski dom mora dati Zastupničkom domu prethodno mišljenje u postupku donošenja (ili promjene) Ustava te zakona kojima se uređuju nacionalna prava, razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne samouprave i uprave (članak 81). Međutim, pravno i politički veoma važno pravo Županijskog doma jest pravo suspenzivnog veta u odnosu na sve zakone izglasane u Zastupničkom domu. Naime, Županijski dom može u roku od petnaest dana od dana izglasavanja nekog zakona u Zastupničkom domu, uz obrazloženje, vratiti zakon i zahtijevati od Zastupničkog doma ponovno odlučivanje o istom zakonu. Prije ponovnog odlučivanja o zakonu na sjednici Zastupničkog doma, zastupnici moraju saslušati izlaganje predstavnika Županijskog doma, a nakon toga predstavnika Odbora za zakonodavstvo matičnog radnog tijela, kao i predlagatelja zakona. Ako u toku rasprave i prije ponovnog odlučivanja o zakonu, zastupnici u Zastupničkom domu odluče da bi u zakonu trebalo izvršiti izmjene ili dopune, odlučit će da se sa zahtjevom Županijskog doma postupi kao da se radi o drugom čitanju. Ako pak Zastupnički dom odluči da nije potrebno izvršavati izmjene ili dopune, o zakonu se ponovno odlučuje. Ako je za zakon glašovala natpolovična većina svih zastupnika, zakon ostaje na snazi. U suprotnom, tj. ako zakon ne dobije natpolovičnu većinu glasova svih zastupnika, on neće biti objavljen u Narodnim novinama (članak 107. Poslovnika Zastupničkog doma). Izuzetak su zakoni koje Zastupnički dom donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, npr. zakoni kojima se uređuju nacionalna prava.

U djelokrug Županijskog doma ulaze i tri vrlo važna prava vezana uz djelovanje i oblikovanje sudbene vlasti. Naime, Županijski dom predlaže Zastupničkom domu kandidate za suce Ustavnog suda (članak 122) kojih ima 11, a bira ih Zastupnički dom. To znači da Zastupnički dom ne može izabrati za suca Ustavnog suda Republike Hrvatske nijednu osobu koju mu nije predložio Županijski dom. Nadalje, Županijski dom predlaže predsjednika i članove Državnog sudbenog vijeća (bira ih Zastupnički dom). Državno sudbeno vijeće, u skladu s Ustavom (članak 121), imenuje i razrješava suce i državne odvjetnike te odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti. Važno je spomenuti da na temelju ustavnih ovlaštenja (članak 92. Ustava) oba doma Sabora osnivaju istražna povjerenstva, čiji se sastav, djelokrug i ovlasti uređuju zakonom. Zastupnički dom može raspustiti Predsjednik Republike uz uvjete koje utvrđuje članak 104. Ustava, međutim prijedlog odluke o raspuštanju Županijskog doma može podnijeti radno tijelo ili najmanje petina zastupnika tog doma.

Prednosti Zastupničkog doma nad Županijskim domom vidljive su i u odnosima s Vladom. Naime, Vlada za svoj rad odgovara Zastupničkom domu (i Predsjedniku Republike), a ne i Županijskom domu. Kontrola parlamenta nad radom izvršne vlasti jedna je od važnih funkcija predstavničkog tijela, a ona se ostvaruje kroz mehanizam poslaničkih pitanja, interpelacije i pitanje povjerenja. Pa ipak, uloga Županijskog doma u ovoj sferi nije beznačajna. Naime, zastupnici i Zastupničkog i Županijskog doma imaju pravo postavljati Vladi ili pojedinim ministrima zastupnička pitanja, što je u pravnoj državi vrlo važan kontrolni mehanizam nad radom vlade.

III

Već na samom početku funkcioniranja dvodomnog Sabora pokazalo se da postoje neke nejasnoće u odnosima između saborskih domova. One su se odnosile na sljedeća pitanja: 1. ima li Županijski dom pravo ili dužnost, odnosno i dužnost, da raspravlja i daje mišljenje o pitanjima koja su u djelokrugu Zastupničkog doma; 2. mogućnost Županijskog doma da samostalno obvezuje Vladu ili drugi organ državne uprave da pripremi i dostavi dokument o kojem bi se u njihovim radnim tijelima raspravljalo i odlučivalo; 3. mogućnost Županijskog doma da podnosi amandmane na konačni prijedlog zakona i određuje izvjestitelja koji će na sjednici Zastupničkog doma amandmane obrazlagati; 4. obvezatne nazočnosti predstavnika predlagatelja zakona i drugih akata na sjednicama radnih tijela i sjednici Županijskog doma; 5. mogućnosti, odnosno prava i obveze Županijskog doma da imenuje svoje predstavnike u tijela i institucije za koje je zakonom utvrđeno da u njihovu radu sudjeluju predstavnici Sabora.⁷ Da bi se uklonili nesporazumi i moguće nejasnoće u odnosima između saborskih domova, 11. svibnja 1993. godine organizirana je stručna rasprava u Saboru. U odgovoru na pitanje mora li Županijski dom raspravljati sva pitanja koja su na dnevnom redu sjednice Zastupničkog doma, prevladalo je mišljenje da iz formulacije članka 81. alineja 2. Ustava nedvojbeno proizlazi obveza Županijskog doma da omogućiti raspravu o svim pitanjima koja su u djelokrugu

⁷ Neka okvirna pitanja o ustavnopravnom položaju saborskih domova, neobjavljeni materijal sa sastanka održanog 11. svibnja 1993. godine u Saboru Republike Hrvatske

Županijskog doma, odnosno da se na dnevni red sjednice Županijskog doma moraju staviti pitanja koja su u djelokrugu Zastupničkog doma, a koja se nalaze na dnevnom redu njegove sjednice. Radnim tijelima i zastupnicima mora se omogućiti rasprava ako to žele. Međutim, Županijski dom nije obvezan dati svoje mišljenje o svakom pitanju iz djelokruga Zastupničkog doma. Odluku o tome donosi sam Županijski dom.

Iako ne postoji ustavno ovlaštenje da Županijski dom postavlja pitanje povjerenja Vladi, odnosno predsjedniku ili pojedinom ministru, stručna saborska grupa ocijenila je da iz članka 81. proizlazi obveza Županijskog doma da raspravlja o prijedlogu akta Zastupničkog doma kojim se izražava povjerenje Vladi odnosno pojedinom ministru, ali Županijski dom odlučuje hoće li nakon rasprave dati svoje mišljenje Zastupničkom domu ili neće. Naime, iz članka 81. proizlazi (po ocjeni ove stručne grupe) da Županijski dom ima pravo (ako tako odluči) raspravljati i može davati mišljenja o svim pitanjima iz djelokruga Zastupničkog doma, a obvezan je provesti odnosno omogućiti raspravu kada određeno pitanje na dnevni red postavi Zastupnički dom. S tim mišljenjem nije se suglasio dr. Sokol, koji je smatrao da je raspravljanje u županijskom domu o svim pitanjima iz djelokruga Zastupničkog doma fakultativno, osim u slučaju obvezatnog prethodnog mišljenja.

Iako Županijski dom ne može samostalno i izravno obvezati Vladu, ministarstvo ili drugi organ državne uprave da pripremi ili dostavi određeni dokument o kome bi se raspravljalo ili odlučivalo u Županijskom domu, mišljenje je stručne grupe bilo da se to ipak može učiniti neizravno, i to putem zastupničkih pitanja (što je njegovo ustavno ovlaštenje), a odgovor na pitanje može zahtijevati detaljnije informacije.

U funkcioniranju dvodomne saborske strukture pojavilo se vrlo važno pitanje: može li Županijski dom na prijedloge zakona podnositi amandmane Zastupničkom domu budući da to pravo nije eksplicitno navedeno u ustavnim ovlaštenjima Županijskog doma? Gotovo svi sudionici stručne rasprave (osim dr. Sokola) smatrali su da ne postoje ustavnopravne zapreke da se takvo pravo poslovníkom Zastupničkog doma dade Županijskom domu. U obranu takvog stava isticalo se da članak 85. Ustava daje pravo Županijskom domu da Zastupničkom domu predlaže zakone. Budući da je pravo podnošenja amandmana uže od predlaganja zakona, sasvim je razumljivo "da se onome tko ima neko veće pravo u okviru istog sadržaja daje i manje pravo".⁸ Prema članku 154. Poslovnika Zastupničkog doma "pravo podnošenja amandmana imaju ovlašteni predlagatelji zakona", a to je prema Ustavu i Županijski dom. Dr. Sokol je, međutim, bio mišljenja da se pravo podnošenja amandmana ne može povjeriti Županijskom domu budući da to Ustav nije izriječno predvidio. Međutim, ako bi se to pravo zaista uskratilo Županijskom domu, on bi mogao primijeniti suspenzivni veto, a time bi se zakonodavni postupak mogao odugovlačiti zbog ponovnog glasanja.

Većina sudionika rasprave suglasila se također "da nema ustavno-pravnih zapreka da zastupnici Županijskog doma budu predstavnici u tijelima i institucijama za koje je zakonom utvrđeno da u njihovu radu sudjeluju predstavnici Sabora" (te da ih imenuje Županijski dom), budući da se Sabor

⁸ Navedeni materijal, str. 3.

sastoji od Zastupničkog i Županijskog doma. Dr. Sokol je, međutim, smatrao da Županijski dom ne može obavljati izbore i imenovanja u razna tijela jer mu to pravo nije izričkom dano u Ustavu. To se ne odnosi na interna imenovanja u Županijskom domu, jer je to pitanje njegova unutarnjeg ustrojstva.

Donošenjem Poslovnika Županijskog doma u ožujku 1993. sve su te dileme uklonjene. Poslovnici domova propisano je koje tijelo i koje djelatnike bira ili imenuje. Pri tome se vodi računa da oba doma ne zasjedaju zajedno (osim kad Predsjednik Republike podnosi izvješće o stanju u Republici ili izlaže svoju poslanicu Saboru) i ne odlučuju na zajedničkim sjednicama. Poslovníkom Županijskog doma (a mnogo prije to je učinio Poslovnik Zastupničkog doma) detaljno se uređuje unutarnje ustrojstvo i način rada te djelokrug Županijskog doma. Ovlaštenja oba doma određuje Ustav, a poslovnici ih razrađuju.

IV

Raspodjela političkih snaga u okviru dvodomne parlamentarne strukture bitno utječe na proces donošenja zakona i drugih akata iz djelokruga saborskih domova. Hrvatska demokratska zajednica osigurala je ne samo natpolovičnu većinu svojih zastupnika u Zastupničkom domu (85 od ukupno 138 zastupnika) već je uvjerljivo pobijedila osvojivši i natpolovičnu većinu u Županijskom domu (37 od 63 izabrana zastupnika). Pri konstituiranju Županijskog doma (članak 71 Ustava) u njega ulaze još petorica zastupnika koje može imenovati Predsjednik Republike iz "reda za Republiku osobito zaslužnih građana", vjerojatno po kriteriju ugleda, stručnosti i časti. Po isteku mandata, Predsjednik Republike postaje, ako se izričito ne odrekne te dužnosti, doživotni član županijskog doma. Županijski dom danas ima 68 članova s punim pravima i obvezama. Hrvatski Sabor karakterizira višestranački sustav s dominantnom pozicijom jedne političke stranke - Hrvatske demokratske zajednice, koja uživa apsolutnu parlamentarnu većinu u oba doma te u formiranju politike ne mora voditi (previše) računa o demokratskom političkom konsenzusu među strankama.

Proces demokratske tranzicije intenzivirao je legislativne aktivnosti i povećao ulogu Sabora kao najznačajnije demokratske institucije. Međutim, umjesto da Sabor bude glavni akter u formiranju politike, on postaje središnje mjesto na kojem političke snage raspravljaju (ili se sukobljavaju) o važnim pitanjima te zauzimaju stavove o politici. U parlamentarnoj igri političke stranke traže sredstva i putove utjecaja na parlament kao tijelo u kojemu se formalno-pravno donose odluke.

Iako stvarni centar političke vlasti nije u Saboru već u Vladi i utjecajnoj instituciji Predsjednika Republike, budući da je u hrvatski politički sustav ugrađena poremećena ravnoteža podjele vlasti u korist egzekutive, novi je Sabor svojom obimnom legislativnom, kontrolnom i legitimacijskom funkcijom u protekle dvije godine stvarao pravni okvir za bitne i dalekosežne političke, ekonomske i socijalne institucionalne transformacije.

Stvaranjem neovisne i međunarodnopravno priznate hrvatske države te prijelazom na privatno vlasništvo, tržišno gospodarstvo i izgradnju pravne države, saborski domovi višestruko su povećali svoje legislativne aktivnosti gotovo na svim područjima života i odigrali značajnu ulogu u institucionalizaciji demokratskog sustava. Međutim, obim poslova i složenost političkih, ekonomskih

i društvenih odnosa pokazuju da se zastupnici saborskih domova objektivno ne mogu (zbog manje specijalizacije u pojedinim područjima) pojavljivati kao glavni inicijatori zakonskih prijedloga, nego je tu funkciju u velikoj mjeri preuzela Vlada, odnosno njezini specijalizirani resori. Suvremeno zakonodavstvo, pa i hrvatsko, postalo je veoma složeno pa traži angažiranje stručnjaka. Zbog toga većinu zakona o kojima domovi raspravljaju predlaže Vlada. To se vidi iz popisa prijedloga i konačnih prijedloga koje su predlagatelji zakona podnijeli Zastupničkom domu od 7. rujna 1992. do 15. rujna 1993. godine. U *Godišnjaku* 1992/1993. Zastupničkog i Županijskog doma ističe se da je:

"1. Od podnijetih konačnih prijedloga zakona (219), Zastupnički dom donio 150 zakona, od čega 82 po hitnom postupku, a 68 u redovitom postupku. Od ukupnog broja, 64 zakona je donijeto nakon provedenog drugog čitanja zakona a 4 zakona su donijeta nakon provedenog trećeg čitanja zakona. Od ukupnog broja podnijetih prijedloga i konačnih prijedloga zakona 125 cjelovito uređuje pojedino područje, a 94 prijedloga mijenjaju ili dopunjuju zakone koji su na snazi. Od ukupnog broja donijetih zakona, 61 zakon mijenja ili dopunjuje zakone koji su na snazi. Od ukupnog broja donijetih zakona, 164 je predložila Vlada, 5 zastupnici i 1 zakon radno tijelo Zastupničkog doma.

2. Prilikom utvrđivanja dnevnog reda, odnosno nakon rasprave u Zastupničkom domu, nisu prihvaćena 4 prijedloga, odnosno konačna prijedloga zakona.

3. Predlagatelji su povukli 10 prijedloga, odnosno konačnih prijedloga zakona.

4. Prijedloge, odnosno konačne prijedloge zakona (193), iza čijeg naziva ne postoji posebna oznaka, podnijela je Vlada Republike Hrvatske.

5. Radna tijela Zastupničkog doma podnijela su 2 prijedloga, zastupnici 22 prijedloga a županijski dom 2 prijedloga."

Navedeni podaci pokazuju da je zakonodavna aktivnost Sabora bila intenzivna i obimna, što je posve razumljivo u razdoblju nakon formiranja nove države za čije je uspostavljanje i konsolidaciju demokracije važno da novi društveni, ekonomski i politički odnosi budu regulirani dobrim zakonodavstvom. Međutim, iako je relativno velik broj najvažnijih prijedloga zakona inicirala Vlada (a ne saborski zastupnici, iako im po Ustavu pripada pravo zakonodavne inicijative), uloga Sabora nije mala niti se svodi samo na izglasavanje zakonskih prijedloga i davanje zakonske forme Vladinu prijedlogu. Naime, u stalnim radnim saborskim tijelima - odborima i komisijama (a oni se sastoje kako od stručnjaka za pojedina područja, tako i od članova saborskih domova razmjerno zastupljenosti političkih stranaka u Saboru), odvija se značajan dio zakonodavne aktivnosti, pri čemu Vladini prijedlozi mogu doživjeti i značajnije promjene.

Županijski dom je na svojoj 7. izvanrednoj sjednici, održanoj 13. kolovoza 1993. godine (koristeći se svojim ustavnim pravom o vraćanju već izglasanog zakona na ponovno odlučivanje Zastupničkom domu Sabora), stavio veto na Zakon o izvlaštenju (čiji je predlagatelj Vlada Republike Hrvatske), jer su zastupnici smatrali da se njime bitno narušava načelo nepovredivosti privatnog vlasništva. Zastupnički dom je, cijeneći ulogu Županijskog doma o vraćanju zakona na ponovno odlučivanje, odlučio da, sukladno odredbama članka 107. Poslovnika Zastupničkog doma, prije ponovnog odlučivanja o Zakonu saslušati izlaganje predstavnika Županijskog doma, a nakon toga predstavnika Odbora za zakonodavstvo, matičnog radnog tijela i predlagatelja zakona. Tijekom

⁹ Zastupnički dom, Županijski dom, *Godišnjak* 1992/93., str. 127.

rasprave i prije ponovnog odlučivanja o Zakonu, Dom je ocijenio da su argumenti Županijskog doma opravdani i da treba izvršiti dopune zakona te je postupio na način određen za drugo čitanje zakona. Nakon (još jednom) provedene temeljite rasprave, a osobito imajući u vidu argumente Županijskog doma, Vlada je promijenila tekst prijedloga Zakona o izvlaštenju na način da je prihvatila stajalište Županijskog doma o preciznom određenju razloga zbog kojih je moguće izvlaštenje (određenje interesa Republike Hrvatske). Drugim riječima, Zastupnički dom donio je Zakon o izvlaštenju u tekstu kako ga je predložila Vlada Republike Hrvatske zajedno s usvojenim amandmanima.

Županijski dom je više puta stavljao prijedloge o vraćanju određenih zakona Zastupničkom domu na ponovno odlučivanje, ali nakon glasovanja u Županijskom domu ti prijedlozi nisu dobili potrebnu većinu te tako nisu ni mogli biti vraćeni Zastupničkom domu na ponovno odlučivanje.

Županijski je dom, koristeći se svojim ustavnim ovlaštenjem o davanju prethodnog mišljenja Zastupničkom domu u postupku donošenja zakona odnosno promjene Izbornog zakona na sjednici potkraj siječnja 1994. godine, većinom glasova odbio Vladin prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske. Međutim, Vlada, kao predlagatelj toga Zakona, izmijenila je prvotni prijedlog našavši kompromisno rješenje da funkcija zastupnika miruje dok on obavlja funkcije izvršne vlasti. Ovi primjeri pokazuju da je uloga Županijskog doma značajna u zakonodavnom postupku, iako nema pravo odlučivanja o donošenju zakona.

Nedostatak demokratske političke kulture, senzibiliteta za izgradnju pravne države, za poštivanje Ustava i drugih demokratskih načela i normi, netolerantno ponašanje nekih saborskih zastupnika, sve je to utjecalo na pad ugleda nekih saborskih zastupnika. I umjesto da se Sabor afirmira kao institucija i mjesto s kojega se vrši značajniji utjecaj na javno mnijenje, način na koji neki saborski zastupnici raspravljaju o pojedinim vrlo važnim pitanjima, prekidi sjednice zbog nedostatka kvoruma, nedostatak osjećaja za golemu odgovornost koju su zastupnici preuzeli time što su im birači iskazali povjerenje, pridonose padu ugleda jednog i drugog doma kao najvažnijih demokratskih institucija u političkom sustavu.

Relativno kratka parlamentarna praksa hrvatskog Sabora pokazala je da je Zastupnički dom odlučujući dom, ali da se ne smije zanemariti i utjecaj Županijskog doma kao realnog političkog čimbenika, iako je njegova uloga ograničena. Da bi Županijski dom opravdao smisao svog postojanja i ostvario veći utjecaj u zakonodavnom postupku, on mora uspješno artikulirati i reprezentirati regionalne interese na teritorijalnoj osnovi, efikasno obavljati savjetodavnu, a iznad svega kontrolnu odnosno nadzornu funkciju sa suspenzivnim ovlastima, jer mu za to prema Ustavu stoje na raspolaganju određeni instrumenti kontrole. Da bi zastupnici Županijskog doma (ali i Zastupničkog doma) kompetentno i s punom odgovornošću obavljali svoje funkcije i složene zadatke koje nameće proces demokratske tranzicije, u njemu se moraju naći zastupnici koji će s mnogo stručnog znanja, inicijative, odgovornosti, inventivnosti i zanimanja aktivno sudjelovati u rješavanju pitanja o kojima se u Saboru raspravlja. Zastupnik mora pokazati želju za stalnim usavršavanjem i specijalizacijom, a kao uzor u tome mogu mu poslužiti zastupnici u drugim visokorazvijenim demokratskim porecima u Evropi.

LITERATURA

- Lane, Jan-Erik—Svante, O. Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, London 1987.
- Liebert, Ulrike—Maurizio, Cotta, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London and New York, 1990.
- Lijphart, Arend, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984.
- Macridis, Roy C. (ed.), *Modern Political Systems: Europe*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1990.
- Damgaard, Erik (ed.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Scandinavian Press, Oslo, 1992.

DOKUMENTI

- Ustav Republike Hrvatske
- Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, Narodne novine br. 59/1992., Zagreb
- Poslovnik Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske, Narodne novine br. 24/1993.
- Zastupnički dom, Županijski dom, Godišnjak 1992/93., Zagreb 1993.
- Neka okvirna pitanja o ustavnopravnom položaju domova Sabora., Materijal sa sastanka održanog 11. svibnja 1993., Zagreb.

Štefica Deren-Antoljak

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES AND THE HOUSE OF COUNTIES IN THE CROATIAN PARLIAMENT

Summary

The author devotes the first portion of the article to an analysis of several modern 'two-house' parliamentary systems, and shows the factors influencing their formation in federal and unitary states. An analysis of the relationship between the two houses in some political systems leads to the conclusion that this system has considerable influence in federal countries (with the exception of Austria), while there is considerably less influence upon unitary states - where the role of the first house is considerably greater than that of the second in law-making and executive functions.

The second portion of the article is an analysis of the relationship between the Representatives' House and House of Counties in the Croatian parliament. Although a two-house system by definition, it lacks equality between the two houses in the law-making process and their stance towards the executive. They each have different powers, their members are elected in different ways, and their relationship with the executive differs. This parliament can be characterized as an asymmetrical two-house parliamentary system.

Although the House of Counties can initiate laws, it cannot by law, pass laws. Thus, the House of Counties is seen as a suggestive, advisory, and in some degree, a supervisory body with the right of veto, and as a house through which regional interests are articulated and represented.

Although the real centre of power is in the hands of the State and the President, and not in the parliament - since the Croatian political system is based upon a concept of imbalance favouring the executive - the new Parliament is the real framework for fundamental and long-term political, economic, and institutional transformation in Croatia as seen by the intensive legislative, supervisory and legitimate functions of the past two years.