

Izvorni znanstveni rad
UDK 341.176(4): 34.04
342.5(73)(430)
3.07(73)(430)
Primljeno: 22. srpnja 2013.

Snažni bikameralizam u SAD-u i SR Njemačkoj: izvor za reformu Vijeća Europske unije

DARIO ČEPO

Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Institucije se Europske unije reformiraju od trenutka kada su utemeljene, prilagodavajući se na taj način potrebama vremena i zahtjevima novih političkih snaga. Potrebu za reformom europskih institucija dodatno je potaknula kritika demokratskog deficita Europske unije. Cilj je ovog rada pokazati da se demokratski deficit može otkloniti reformom najvažnije europske institucije – Vijeća Europske unije – utemeljenom na postojećim spoznajama o uređenju sličnih tijela. Riječ je o drugim domovima u federalnim političkim sustavima, za primjer kojih su uzeti Senat SAD-a i *Bundesrat* SR Njemačke. Temeljni su to primjeri snažnog bikameralizma u kojem subnacionalne teritorijalne jedinice imaju značajnu mogućnost utjecati na odluke koje se donose na višoj razini vlasti.

Ključne riječi: snažni bikameralizam, drugi dom, Senat, *Bundesrat*, Vijeće

Uvod

Nastanak političkog sustava vrlo je kompleksan proces koji ne ovisi samo o povijesnom trenutku, nego i o znanjima potrebnima da bi se formirale funkcionalne institucije. Različiti su politički sustavi formirali različite političke institucije koje su predstavljale svojevrstne kompromise proizišle iz povijesnih okolnosti u kojima se nalazila pojedina politička zajednica,¹ a bikameralna je zakonodavna struktura rezultat jednog od tih kompromisa. Cilj je bio pomiriti predstavništvo cjelokupnog stanovništva s pravima viših staleža, odnosno plemstva (suvremeni primjer britan-

¹ Primjerice, drugi dom poljskog parlamenta utemeljen je kao politički akter usmjeren na premošćivanje jaza između zahtjeva reformskih snaga rađajuće oporbe za uključanjem u proces donošenja odluka te želje reformske grane vladajućih političkih aktera za zadržavanjem dominacije u političkom sustavu. Za više vidi Boban (2011: 155 i dr.) i Čepo (2008: 180).

skog Doma lordova), profesionalnih interesa (suvremeni primjer drugog doma irskog parlamenta) ili otprije postojećih teritorijalnih područja (suvremeni primjer Senata SAD-a, odnosno *Bundesrata* SR Njemačke). Iako je takva podjela predstavničkog tijela bila nužna da bi se mogao uspostaviti određen politički entitet, njezine su posljedice u određenim slučajevima dugotrajne i teško se otklanjaju. U preddemokratsko su se vrijeme zakonodavno-predstavnička tijela sastojala od dvaju ili više domova, reflektirajući stalešku podjelu određenog političkog entiteta i zasnivajući se na strogo stratificiranom srednjovjekovnom društvu (Patterson i Mughan, 1999: 2). Ta se situacija počela mijenjati proširenjem biračkog prava, a promjena se očitovala u najmanje tri čimbenika.

Prvo, slabljenjem staleža kao temeljnih političkih aktera u sustavu broj je domova padao, s tri ili više domova koji su predstavljali različite staleže (a ponegdje i samog monarha, kao jednog od aktera u zakonodavnom tijelu) na jedan (u većem broju suvremenih slučajeva) ili maksimalno dva doma, pa danas uglavnom razlikujemo unikameralne i bikameralne parlamente.

Drugo, prelazak s preddemokratske na demokratsku razinu političkog djelovanja u određenom je broju slučajeva ukazao na opsolentnost višekameralnih predstavničkih tijela, pa su nove predstavničke institucije, utemeljene na općem biračkom pravu, omogućile predstavljanje jedino svih građana kao nedjeljivog izvora suverenosti. Tendencija pretvaranja bikameralnih i višekameralnih u jednodomne, odnosno unikameralne predstavničke institucije zadržala se do danas, ukidanjem drugih domova u nizu država koje po svojem državnom uređenju, unutarnjoj koheziji i izostanku bilo kakvih (etničkih, religijskih, kulturnih i drugih) rascjepa nisu opravdavale održanje bikameralne zakonodavne strukture. Karakterističan je primjer ukidanje Županijskog doma Hrvatskog sabora početkom 2000-ih.

Treće, u onim državama koje su zadržale bikameralnu strukturu čimbenik legitimacije tog političkog aktera više nisu bili staleži. Različite su države jaču legitimnost tražile u različitim izvorima, od kojih su se u konačnici kristalizirala dva – predstavništvo teritorijalnih jedinica, koje se najčešće veže uz složene političke entitete poput federacija, odnosno predstavništvo profesionalnih, sektorskih i interesnih organizacija, koje ponegdje oslikavaju postojanje povijesno utemeljenih rascjepa, dok je u većini slučajeva ipak riječ o jedinoj mogućoj zamjeni koja će osigurati opstanak drugog doma kao legitimne političke institucije.

1. Razlozi postojanja i opravdanost bikameralne zakonodavne strukture

Bikameralni oblik formiranja zakonodavnih institucija znači postojanje dvaju zasebnih tijela koja deliberiraju i donose odluke na odvojenim sjednicama.² Dva su

² Najzanimljivija je iznimka od tog pravila bio norveški *Storting*, koji se birao kao jednodomno (unikameralno) zakonodavno-predstavničko tijelo, čiji su se zastupnici po konstituiranju dijelili

tipična oblika bikameralnog razvoja. Jedan je britanski model, koji se temeljio, i još se djelomično temelji, na staleškoj dimenziji predstavnštva te na neizravnom i neteritorijalnom izboru članova, a drugi je američki model, koji je nastao kao posljedica federalizacije SAD-a i potrebe osiguranja zastupljenosti interesa saveznih država uz zastupljenost interesa građana. Jedan od tih dvaju oblika bikameralne zakonodavne strukture posljedično su preuzele i ostale države s bikameralnim parlamentima (Čepo, 2008: 172).

Uspostava bikameralnih zakonodavnih tijela često se obrazlagala željom za održanjem mješovite vladavine koja bi osigurala zaštitu interesa viših staleža u razdoblju općeg širenja prava glasa. Dvodomni su parlamenti najčešće nastajali kao izraz kompromisa između starih i novih izvora legitimnosti, odnosno između postojećih izvorišta suverene volje (plemstva, država, vlada) i njihovih nasljednika (građana obuhvaćenih općim biračkim pravom). Vezano uz to, pitanje je pate li drugi domovi od manjka legitimnosti ili je tip legitimnosti na kojem se zasniva njihovo djelovanje jednostavno drugačiji. Također je zanimljivo analizirati i može li jedan tip legitimnosti potpuno nestati kako bi ga zamijenio drugi, ili više različitih tipova legitimnosti može supostojati u određenom političkom sustavu (Vatter, 2005: 195). Odgovori na ta pitanja složeni su i nisu temeljni predmet ovog rada. No može se zaključiti da su različiti izvori legitimnosti zakonodavnog djelovanja prihvatljiviji i nekontroverzni u državama federalnog tipa nego u unitarnim državama (pogotovo ako se jedan tip legitimnosti temelji na staleškoj pripadnosti, kao u Velikoj Britaniji).

Jedno od glavnih opravdanja za održanje bikameralne zakonodavne strukture u izmijenjenim političko-institucionalnim uvjetima jest ideja o usporavanju zakonodavnog procesa³ kojim se onemogućuju iznenadne promjene u zakonodavnom sustavu, minimizirajući pritom arbitrarno djelovanje izvršnih tijela (Riker, 1992: 101). Na temelju takvog promišljanja lako je argumentirati ključnu odliku bikameralizma. Prema Tsebelisu i Money (1997: 216-217), bikameralizam omogućuje veću stabilnost političkog sustava, čime se otežava ili usporava značajnija promjena *statusa quo*. Riker, uz to, ističe da je svaki oblik bikameralizma bolji od unikameralnih zakonodavnih tijela, jer donošenje odluka u jednom tijelu može voditi tiraniji većine. On polazi od pretpostavke da većina koja se stvori u parlamentu oko prihvaćanja određenog akta ne mora biti prava većina, odnosno ona koja predstavlja

u dva doma, *Odelsting* i *Lagting*. Četvrtina izabраниh zastupnika postajala je članovima *Lagtinga*, svojevrsnog drugog doma, čije su ovlasti bile samo formalne naravi. Podjela je, doduše, postojala samo kada se raspravljalo o pitanjima nefinancijske prirode. Kada su se donosile odluke o finansijskim izdacima ili se raspravljalo o proračunu, svi su zastupnici iznova odlučivali zajedno kao članovi *Stortinga* (Storing, 1963; Patterson i Mughan, 1999: 3).

³ Usporavanje procesa donošenja odluka kao opravdanje postojanja drugih domova posebno je problematično u današnje vrijeme u kojem politički akteri moraju brzo reagirati na nastupajuće promjene, posebice one ekonomske i socijalne naravi.

društvenu ili izbornu većinu, nego može biti partikularnim interesima vođeno djelovanje političkih elita koje negira ideju djelovanja za javno dobro.

S druge strane, međusobno kontroliranje različitih domova u bikameralnoj zakonodavnoj strukturi omogućuje stvaranje istinskih društvenih (socijetalnih) većina, uz koje su i najradikalnije promjene pravedne. Kritika o nedemokratičnosti dvodomnih tijela, koja ograničavaju pravo većine na odlučivanje, otklanja se inzistiranjem na potrebi održanja ravnoteže u političkom sustavu, pogotovo ako je on segmentiran, kompleksan ili nestabilan. Uvođenjem drugog doma moguće je obratiti pojedinačne, grupne, sektorske ili teritorijalne interese, uz efektivno političko djelovanje većine (Hague, Harrop i Breslin, 2001: 297) usmjerene na djelovanje u općem interesu. Ta većina u donošenju konačnih odluka mora uvažiti i interese manjine, što ne samo da ne krši načela demokratičnosti nego i povećava demokratski kapacitet političkog sustava, tako što osigurava uključenje većeg broja pojedinaca koji su zadovoljni konačnom odlukom.

Bez obzira na moguće interpretacije i opravdanja postojanja drugih domova, jasno je da oni postaju prihvatljivi tek ako, uz legitimnu osnovicu, predstavljaju svojevrsna refleksivna tijela, odnosno objektivne kontrolore zakonodavnog procesa kojim dominira prvi dom. Oni, uz to, moraju predstavljati i one koji su ih izabrali, bez obzira na to da li je riječ o teritorijalnim jedinicama, profesionalnim skupinama ili društvenim slojevima. Ako druge domove smatramo izrazima institucionaliziranog kompromisa, što je općeprihvaćena postavka u suvremenoj bikameralnoj teoriji, opravdano je postaviti pitanje njihove svrhovitosti u trenutku kada taj kompromis više nije potreban. To je pitanje, prema Schuettemeyer i Sturm (1992), povezano i s predstavničkim načelom na kojem se drugi domovi temelje. Ako je drugi dom utemeljen na demokratsko-egalitarnom načelu predstavništva, a postoji u unitarnoj državi, u jednom će trenutku legitimnost njegova postojanja doći u pitanje, a sama će institucija postati opsolentnom. Slično je i s onim rijetkim drugim domovima koji se još temelje na staleškom načelu predstavništva. Teritorijalno pak načelo uspostavljanja drugog doma u većoj mjeri osigurava njegovu legitimacijsku osnovicu, poglavito onda kada ima ovlasti kontroliranja odnosa između federacije i saveznih jedinica, uz zastupanje regionalnih interesa i ravnopravnost s prvim domom.

Russell (2009) također se slaže da se bikameralna zakonodavna struktura susreće s nizom kritika i problema povezanih s legitimacijom zakonodavnih tijela kroz opće pravo glasa. Ona ističe četiri elementa kojima drugi domovi mogu uspješno pridonijeti funkcioniranju parlamentarnoga sustava. Prvo, oni trebaju zastupati interese različite od onih koji su najčešće zastupljeni u prvom domu parlamenta. Drugo, moraju predstavljati neutralnija, odnosno neovisnija gledišta od prvih domova, u kojima je djelovanje zastupnika određeno stranačkom stegom, a egzekutiva na

njihovo odlučivanje može izvršiti mnogo veći pritisak. Treće, drugi domovi trebaju djelovati kao veto-igrači, koji mogu značajnije utjecati na proces donošenja odluka – ako imaju snažne ovlasti – ili barem utjecati na njegovo usporavanje, ako su ovlasti drugog doma slabije od ovlasti prvog doma. Četvrti je element povezan s olakšavanjem djelovanja u parlamentu, s obzirom na to da članovi drugog doma mogu preuzeti određene funkcije i aktivnosti, oslobađajući ili olakšavajući djelovanje zastupnicima prvog doma i racionalizirajući njihovo funkcioniranje. Odatle se može zaključiti da je uloga drugog doma povezana s diferenciranjem političkog predstavništva i usporavanjem, odnosno udvostručavanjem procesa donošenja odluka, koje omogućuje izbjegavanje pogrešaka u zakonodavnom djelovanju (Patterson i Mughan, 1999: 9).

Dok iznimna snaga američkog Senata pokazuje koliko su drugi domovi važni u predsjedničkim sustavima vlasti, istraživanja su pokazala da je u parlamentarnim sustavima njihova uloga ipak podređena prvom domu. Razlika u ovlastima ne temelji se samo na ustavnim propisima, nego se pojavljuje i onda kada ustavi propisuju formalnu jednakost dvaju domova, ali odnosi snaga, izborna pravila, utjecaj stranačkih elita i niz drugih varijabli utječu na to da drugi dom ima podređenu ulogu u odnosu na prvi (Mughan i Patterson, 1999: 338). Stoga je u nekim primjerima dovedeno u pitanje postojanje drugih domova s obzirom na male ovlasti ili podređenu ulogu (poglavito u slučaju unitarnih država, s parlamentarnim sustavom vlasti i bez značajnijih društvenih rascjepa). No i tada se bikameralne strukture mogu opravdati, u određenim situacijama.

Naime, drugi domovi u snažnom bikameralizmu, iako u parlamentarnim sustavima vlasti (kao u Njemačkoj i Australiji), ključni su za održanje ravnopravnosti legislative s egzekutivom. S obzirom na suvremenu tendenciju dominacije vlada nad djelovanjem prvih domova putem stranačkih većina, drugi domovi, oni simetrične i inkongruentne prirode (dakle, koji imaju jednake ovlasti kao i prvi domovi, a biraju se prema različitim pravilima, crpeći na taj način sasvim drugi oblik legitimnosti), imaju ključnu kontrolnu ulogu nad izvršnom vlašću i usporavaju impulse koji izazivaju radikalizaciju političkog djelovanja (Stone, 2002: 268). Konzervativna obrana drugog doma nije, ipak, jedina koja ih opravdava. Izravni izbori za drugi dom, kada ne postoji federalna struktura koja bi se u drugom domu mogla očitovati (kakav je slučaj s drugim domovima 49 američkih saveznih država ili australskih saveznih jedinica), zahtijevaju drugačije objašnjenje postojanja snažnih drugih domova. Glavni je razlog postojanja takve institucionalne strukture, prema Stoneu (*ibid.*: 279), potreba razvoja konsenzusne demokracije, putem koje politički sustav postaje inkluzivniji za različite interese i dijelove društva, koji su, makar djelomice, predstavljeni u drugom domu i koji potom utječu na proširenu raspravu o zakonodavnom prijedlogu koja ga legitimira.

2. Struktura i ovlasti bikameralnih zakonodavnih tijela

Tsebelis i Money (1997: 34-35) ističu tri pravca razvoja bikameralnih zakonodavnih tijela ovisno o tipu države i snazi drugog doma. Bikameralne strukture u federalnim državama nisu prošle fazu preispitivanja svoje legitimnosti, pa su i njihove ovlasti uglavnom ostale snažne. Bikameralne su institucije u unitarnim državama tu fazu preispitivanja svrhe i legitimnosti, u svjetlu općeg prava glasa i ukidanja staleških privilegija, prošle. Različite su unitarne države taj problem različito rješavale, najčešće opravdavajući drugi dom nastojanjem da u njemu budu predstavljene manjinske skupine društva (umjesto dotadašnje aristokracije). S vremenom su se pojavili zahtjevi da drugi domovi razviju čvrstu legitimacijsku bazu ako žele utjecati na odluke koje donose prvi, izravno birani domovi. Oni drugi domovi, poput britanskog Doma lordova, koji su se oduprli takvim zahtjevima pretvoreni su u gotovo apolitička tijela, čije su ovlasti drastično smanjene, a mogućnosti utjecanja na proces donošenja odluka minimalizirane (Čepo, 2008: 178).

Još je jedan oblik razvoja bikameralnih zakonodavnih sustava nakon uvođenja općega prava glasa išao u smjeru legitimiranja drugih domova biranjem njihovih članova na općim izborima, postupkom kojim su se birali članovi prvog doma. S vremenom je taj proces doveo do kongruentnosti dvaju domova, što je povećalo opsolentnost drugog doma, a time i kritiku neracionalnog udvostručavanja procesa zakonodavnog djelovanja.⁴

2.1. Odnos drugih domova i egzekutiva

Drugi domovi, bez obzira na ovlasti, imaju ključnu ulogu, poglavito u parlamentarnim sustavima vlasti, u očuvanju ovlasti zakonodavnih institucija. Taj problem nastaje kad vlada ima stabilnu i discipliniranu parlamentarnu većinu koja može dopustiti prekoračenje ovlasti egzekutive.⁵ U tim slučajevima različit izvor legitimnosti drugog doma, kao i različita duljina mandata u odnosu na prvi dom i vladu, omogućuje mu da postane akter usmjeren na očuvanje zakonodavnih prerogativa⁶ (Mughan i Patterson, 1999: 345).

⁴ Ne čudi što su države koje su izabrale taj put, posljedica kojeg je stvaranje kongruentnih bikameralnih tijela, odlučile ukinuti svoje druge domove i stvoriti unikameralnu zakonodavnu strukturu. Vodeći su primjer Danska i Švedska (Čepo, 2008: 178).

⁵ Takva uloga drugog doma često se zanemaruje ako je uloga stranaka u njegovu djelovanju snažna i ako su većine u prvom i drugom domu politički jednake. Malo je vjerojatno da će članovi stranačkih elita trpjeti upletanje njihova članstva izabranog u drugi dom u proces donošenja odluka. Stoga je drugi dom značajan, u najvećoj mjeri, kada djeluje kao dodatna opozicija vladajućima.

⁶ Posebno se takvo djelovanje očituje u procesu europskog ujedinjenja kada su mnogi drugi domovi, s obzirom na manje ovlasti u odnosu na prve domove, u stanju formirati snažne odbore za europske poslove koji kontroliraju djelovanje predstavnika nacionalne egzekutive u procesu

Iako velik broj drugih domova nema nikakvu ulogu u imenovanju vlade, jer je ona izraz većine u prvom domu, opstojnost izvršne vlasti u nekom političkom sustavu donekle je povezana s ovlastima drugog doma. Naime, bez obzira na to koliko je snažna vladajuća koalicija u prvom domu, vlada neće biti uspješna u promoviranju vlastite agende prijedlozima zakona ako ne uspije osigurati većinu koja te prijedloge podupire i u drugom domu (naravno, ako drugi dom ima snažnije ovlasti ili mogućnost blokiranja ponuđenog prijedloga). Stoga je opravdano tvrditi, kao što to ističu Druckman i Thies (2002: 762), da će neka vlada trajati dulje ako je sposobna osigurati potporu drugog doma, bez obzira na to radi li se o simetričnim ili asimetričnim, odnosno kongruentnim ili inkongruentnim bikameralnim sustavima.⁷ Utjecaj drugog doma ne mora se očitovati samo u uspješnom inkorporiranju određenih izmjena u ponuđeni prijedlog zakona. Čak i da nijedna primjedba članova drugog doma ne uđe u novi prijedlog, samo pravo da to učine i spremnost da se svojim ovlastima koriste, nagnat će predlagачe, kao i predstavnike prvog doma, da formuliraju prijedlog koji će biti u određenoj mjeri u interesu drugog doma (Mughan i Patterson, 1999: 343). Taj posredni utjecaj drugog doma značajan je zbog želje predlagачa zakona da se zakonodavna procedura što prije okonča (nestrpljivost jednog tijela uvijek je dobrodošao čimbenik jačanja drugog doma u procesu donošenja odluka), da prođe sa što manje kontroverzi te da bude utemeljena na široj legitimnosti.

Drugi domovi mogu biti uspješni u kontroli rada vlade i poboljšanju zakonodavnih akata ne samo korištenjem pravila i procedura koje su im na raspolaganju (prije svih podnošenje amandmana) nego i zahvaljujući karakteristikama pojedinaca koji su u drugi dom izabrani. Dob je, primjerice, važna odrednica koja uključuje mudrost i staloženost u proces donošenja odluka. Važan je čimbenik i stručnost članova drugog doma koja pomaže poboljšanju prijedloga zakona. Prema Llanos i Sánchezu (2006: 149), postoji nekoliko tipova stručnosti, odnosno stručnjaka, koji utječu na djelovanje drugog doma. Predstavnici u drugom domu mogu biti profesionalni stručnjaci, čija je stručnost utemeljena u obrazovanju, profesionalni političari, čija dugogodišnja karijera omogućuje bolje snalaženje u procesu donošenja

odlučivanja na razini Europske unije. Ulogu zaštitnika nacionalnih interesa na području europskog integrativnog procesa posebno su razvili britanski Dom lordova i njemački *Bundesrat*. Ta se uloga drugog doma povezuje sa sprečavanjem tiranije većine i zaštitom interesa manjine, što je ključan element uspješnog održanja demokratskog (ili barem republikanskog) poretka.

⁷ Kongruentnost bikameralnog sustava, prema Druckmanu i Thiesu (2002: 767-769), nije statistički značajna za održanje vladajuće većine, unatoč tome što inkongruentnost vodi jačem drugom domu, što bi vladi, u njezinu nastojanju promoviranja zakonskih prijedloga, moglo prouzročiti veće probleme. Sličan je slučaj i sa simetričnošću, koja ne utječe na potrebu vlade da osigura većinu i u drugom domu. Prema tome, vlade će u dvodomnim sustavima djelovati tako da pokušaju ostvariti parlamentarne većine u oba doma predstavničkog tijela, bez obzira na relativnu snagu koju u procesu donošenja odluka ima drugi dom.

odluka i pregovaranja s ostalim političkim akterima, te profesionalni zakonodavci, koji imaju iskustvo u podnošenju zakonskih prijedloga i raspravi o njima. Stručnost članova drugog doma posebice dolazi do izražaja prilikom korištenja prerogativa tog tijela, a najznačajniji od njih jest pravo blokiranja zakonskih prijedloga, odnosno pravo veta.⁸

2.2. *Pravo veta kao par excellence ovlast drugih domova*

Drugi domovi mogu imati samo mogućnost blokiranja prijedloga koji je usvojio prvi dom, bez mogućnosti njegove izmjene. U tom slučaju drugi dom ne nudi alternativu postojećem prijedlogu, nego samo izražava nezadovoljstvo njime (Miller, 1984: 644). Strogo gledajući, blokiranje ponuđenog prijedloga zahtijeva od prvog doma preispitivanje prihvaćenog stajališta i usvajanje moguće alternative koja bi bila bliža interesima drugog doma. U tom slučaju drugi dom ima posrednu ulogu u osiguravanju novih rješenja koja utječu na izmjenu u procesu donošenja odluka. Takvo je djelovanje drugog doma zasnovano, dakle, na konceptu korištenja veta, koji predstavlja konstitutivni element gotovo svih drugih domova.⁹ Naime, ako postoji mogućnost da jedan dio institucionalne strukture može blokirati konačne odluke, povećava se neovisnost svake institucije i jača sloboda njihova djelovanja. Time se povećavaju izgledi da odluke jednog tijela koje su nepovoljne za pojedince blokira neko drugo tijelo (Ostrom, 1989: 136).

Što činiti kada dva doma imaju različite vizije konačnog izgleda zakonskog prijedloga? Snaga drugoga doma očituje se, među ostalim, i u ulozi njegovih članova tijekom procesa usuglašavanja konačnog prijedloga zakona. Drugi je dom snažniji što je njegova uloga u procesu uklanjanja nesuglasica između dvaju domova ravnopravnija s prvim domom (Tsebelis i Money, 1997: 44). U bikameralnim sustavima, u kojima oba doma imaju snažne ovlasti i koji ne pate od manjka demokratskog legitimiteta, redovito se koriste dva načina rješavanja nesporazuma između domova: *shuttle*-sustav i pomirbeni odbor.

Shuttle-sustav usklađivanja zakonodavnih prijedloga između dvaju domova može biti ključan uzrok produljenju procesa donošenja novog zakona, poglavito ako taj proces nema vremenskog ograničenja, nego traje sve dok se ne postigne do-

⁸ Veto-igrač ili veto-akter pojedinačni je ili kolektivni akter čiji je pristanak nužan uvjet reformiranja u političkom procesu, a to mu je pravo zajamčeno ustavom, zakonom ili kakvim drugim općeprihvaćenim ugovorom. Za ovaj je rad pitanje veto-igrača i prava veta općenito važno s obzirom na to da su drugi domovi u demokratskom političkom sustavu, ako postoje i ako imaju značajnije ovlasti, ključni kolektivni veto-igrač (Kasapović, 2003: 360).

⁹ Pravo veta služi kao sredstvo za uklanjanje, odnosno smanjenje dominacije jedne institucije nad drugom. Drugi domovi koriste se pravom veta kako bi zaustavili ili zaprijetili da će zaustaviti zakonodavni proces, a mogu li u tom uspjeti, ovisi o snazi instituta veta i ovlastima koje u nadilaženju njihove blokade ima prvi dom.

govor (kao u Italiji) ili dok se dva doma ne dogovore o sazivanju pomirbenog odbora (kao u SAD-u) (Zucchini, 2008: 11). U načinu rješavanja sukoba između dvaju domova pomoću *shuttle*-sustava zakonski prijedlog nakon svakog kruga odlučivanja u jednom domu odlazi na odlučivanje drugom, pri čemu domovi mogu mijenjati prijedlog koji se pred njima nalazi. Sukob je riješen, to jest prijedlog je usvojen, kada oba doma prihvate identičnu verziju prijedloga. Ako to nije moguće postići, prijedlog "putuje" između dvaju domova sve dok ga predlagač ne povuče, dok jedan ili oba doma ne budu raspušteni zbog novih izbora, odnosno dok nije iscrpljen ustavom ili zakonom utvrđen broj čitanja. U takvim se uvjetima često koristi dodatni institucionalni mehanizam kojim se pitanje usuglašavanja, konačnog prihvaćanja ili odbacivanja zakonskog prijedloga razrješava. Riječ je o stvaranju i stavljanju u funkciju postojećega (ili *ad hoc* utemeljenog) pomirbenog odbora, odnosno tijela u kojemu djeluje jednak broj članova obaju domova koje ima mandat dogovoriti kompromisni prijedlog. Ako je pomirbeni odbor u tome uspješan, kompromisni se prijedlog podnosi obama domovima na usvajanje bez mogućnosti izmjene kompromisnog prijedloga. Rješavanje sukoba u bikameralnim strukturama važno je ne samo zato da se omogući normalno funkcioniranje zakonodavnog tijela, odnosno cjelokupne institucionalne strukture nego i da se ukaže na položaj drugog doma u procesu donošenja odluka.

3. Analiza bikameralizma A. Lijpharta

Da bi se razumjele fundamentalne razlike u tipovima bikameralnih struktura, potrebno je analizirati različite varijable koje uzrokuju te razlike. Primjerice, da bi bikameralizam mogao biti relevantan čimbenik u stabilizaciji političkog sustava, potrebno je da dva doma budu dovoljno različita kako bi generirala suprotstavljanje, dok će svaki utjecaj na smanjenje tog suprotstavljanja (postojanje jednakih stranačkih većina u oba doma) ići k marginaliziranju uloge bikameralizma u političkom sustavu. Stoga je važno da se varijable koje utječu na suprotstavljanje dvaju domova ugrade u ustavotvorni okvir (ovlasti pojedinog doma, način biranja, duljina mandata) kako bi uloga bikameralizma bila očuvana bez obzira na pojedine političke pojave i događaje (Brennan i Hamlin, 1992: 177-178).

Lijphart (1999: 204-207) navodi šest čimbenika, od kojih tri ističe kao iznimno važne za stvaranje snažne, odnosno slabe bikameralne strukture. Riječ je o ustavnim ovlastima dvaju domova, o načinu biranja drugog doma (bira li se izravno ili neizravno) te o metodi kojom se izravno biranje provodi, ponajviše da li je ta metoda jednaka metodi izbora prvog doma ili nije.¹⁰ Što se tiče razlika koje zna-

¹⁰ Od ostalih elemenata koji utječu na snagu drugog doma treba istaknuti i njegovu veličinu, trajanje mandata članova doma te istodobnost izbora, što znači biraju li se svi članovi drugog doma kada i prvi dom ili se dio zastupnika bira periodično (svake dvije, tri ili više godina).

čajnije utječu na bikameralnu strukturu, ustavne ovlasti drugih domova značajno utječu na to hoće li postojati jaki ili slabi bikameralizam. Ako se pak promatra način biranja članova drugih domova, može se zaključiti kako izravno ili neizravno biranje utječe na to imaju li ti domovi demokratski legitimitet proizišao iz izravnih izbora, što im jača i politički utjecaj, ili im je takav legitimitet manjkav zato što su članovi drugog doma neizravno birani ili postavljeni od neke druge institucije (Čepo, 2008: 179).

Tablica 1. Tipovi bikameralizama

	KONGRUENTAN ¹¹	NEKONGRUENTAN
SIMETRIČAN	Srednje snažni bikameralizam	Snažni bikameralizam
ASIMETRIČAN	Slabi bikameralizam	Srednje snažni bikameralizam

Izvor: prilagođeno iz Lijphart (1999).

Promotre li se, dakle, Lijphartove varijable, tipološki možemo razlikovati tri oblika bikameralizma (kao što je vidljivo iz tablice 1). Za ovaj rad važan je tip snažnog bikameralizma. Bikameralnu ćemo zakonodavnu strukturu smatrati snažnom ako postoji simetrija, odnosno ravnopravnost u formalnim ustavnim ovlastima te ako je metoda biranja drugog doma nekongruentna metodi biranja prvog doma, dakle ako se te dvije metode razlikuju. Primjeri takve strukture zakonodavna su tijela Njemačke, Švicarske i SAD-a (Čepo, 2008: 179).

U nastavku rada bit će prikazana dva tipična primjera bikameralnih sustava koji će potom poslužiti kao modeli na temelju kojih je moguće obraniti modeliranje Vijeća u suvremeni drugi dom. Riječ je o njemačkom *Bundesratu* kao primjeru relativno snažnog drugog doma kojemu, kao ni ostalim drugim domovima u snažnim bikameralizmima,¹² ne nedostaje legitimnosti unatoč tome što se njegovi članovi bi-

¹¹ Iako je uvriježena misao da kongruentnost dvaju domova dovodi do dupliranja ovlasti, a ne pridonosi značajnije poboljšanju kvalitete zakonodavnog procesa, neka istraživanja negiraju takvo stajalište. Rogers (2001: 125, 143) tvrdi da postojanje drugog doma, bez obzira na njegovu kongruentnu narav, utječe na poboljšanje zakonskog prijedloga u odnosu na njegovo donošenje u jednodomnom tijelu. On tvrdi da sama činjenica deliberacije u dvjema odvojenim institucijama (što je minimalna odrednica bikameralne strukture) pridonosi kvalitetnijoj legislativi.

¹² Bikameralne se zakonodavne strukture, poglavito one koje obilježava snažni bikameralizam uspostavljen u predsjedničkom sustavu vlasti, rijetko susreću s problemom manjka legitimiteta u svom djelovanju, no južnoameričke države s bikameralnom zakonodavnom strukturom pate od tog problema. On nije povezan samo s postojanjem i djelovanjem drugog doma, nego s krizom legitimnosti cjelokupnog zakonodavnog sustava, a ponekad i političkog sustava u cjelini. Stoga i ne čude zahtjevi za drastičnim smanjenjem veličine i ovlasti tih tijela, kao i njihovim potpunim ukidanjem (što je već učinjeno u Peruu i Venezueli) (Llanos i Sánchez, 2006: 134).

raju posredno. Uz njega analizirat će se i Senat SAD-a kao primjer izrazito snažnog drugog doma, koji je ponekad mnogo snažnija institucija u procesu donošenja odluka nego što je to Predstavnički dom Kongresa. Njemački je primjer važan i zbog razumijevanja međudjelovanja institucija koje predstavljaju različite razine i oblike vlasti, poglavito kada predstavnici egzekutiva s niže razine vlasti postaju dijelom legislative više razine vlasti. S obzirom na aktualnost djelovanja Vijeća, primjer je *Bundesrata* dobrodošao.

4. Bikameralizam u SR Njemačkoj: razvoj i uloga *Bundesrata*

Njemačka bikameralna struktura u određenoj je mjeri atipična s obzirom na etnički, jezično i, u određenoj mjeri, religijski homogenu državu. No s obzirom na povijesne okolnosti¹³ kasnog ujedinjenja, slabe centralne vlasti te snažnih i raspršenih kulturnih, ekonomskih i političkih centara, suvremena njemačka institucionalna struktura temelji se na bikameralizmu. Načini usuglašavanja interesa pojedinih njemačkih pokrajina¹⁴ i ujedinjene nacionalne države nastojali su se u različitim razdobljima različito rješavati. U predvajmarskom Drugom njemačkom carstvu dominantna je bila uloga pokrajina, sa slabom središnjom vladom, ali i znatnom dominacijom Pruske. Weimarski je ustav nastojao novoj Njemačkoj dati neke elemente centralizacije koji bi moć prenijeli s pokrajinskih na saveznu razinu, dok je ustavno rješenje ponuđeno nakon Drugog svjetskoga rata išlo za održavanjem ravnoteže između središnje vlade i njemačkih saveznih zemalja, s ciljem onemogućivanja velike centralizacije Njemačke (Patzelt, 1999: 59). S tim je ciljem utemeljen i *Bundesrat*, kojem su dane značajne ovlasti.

Drugi dom¹⁵ njemačkog parlamenta, *Bundesrat*, jedan je od snažnijih drugih domova s velikim ovlastima u mnogim pitanjima iz domene njemačkih saveznih po-

¹³ Uvođenje federalne strukture u homogenu zajednicu rijetko je, no u slučaju Njemačke bilo je utemeljeno na dvama razlozima. Ključan razlog federaliziranja njemačkog političkog sustava bila je želja za izbjegavanjem ponovnih centripetalnih tendencija, koje su omogućile formiranje na totalitarnom sustavu utemeljene centralizacije. S tim je ciljem uspostavljen i vrlo snažan drugi dom, koji je omogućio uspostavljanje ravnoteže između središnje vlade i pokrajinskih vlada. Drugi je pak razlog povezan s povijesnim okolnostima kasnog nastanka ujedinjene njemačke nacije i praksom konfederalnog udruživanja samostalnih i moćnih, ali vrlo malih teritorijalnih jedinica (Vasović, 2008: 610).

¹⁴ U ovom će se radu ravnopravno upotrebljavati nazivi zemlja, savezna zemlja, pokrajina, savezna pokrajina, kada se bude raspravljalo o njemačkim *Länder* kao teritorijalnim i političkim dijelovima savezne njemačke države.

¹⁵ Iako se čini da je *Bundesrat* drugi dom njemačkog parlamenta, strogo gledajući on to nije. *Bundestag* je, kao predstavnik građana, jednodomno zakonodavno tijelo izravno izabrano na općim izborima, dok je *Bundesrat* njegov institucionalni protivnik, koji štiti interese saveznih zemalja preko aktivnosti njihovih premijera i ministara (Patzelt, 1999: 65). Time je uvelike sličan Vijeću.

krajina. Dominacija interesa pokrajina u *Bundesratu* snažna je i zato što njegove članove ne biraju izravno građani pojedine savezne jedinice, nego ih postavljaju izvršna tijela vlasti svake od njih. Za razliku od mnogih drugih bikameralnih sustava, pogotovo onih koji proizlaze iz federalnog političkog ustrojstva, njemački se bikameralizam temelji na isprepletenosti zakonodavnih institucija više razine i izvršnih institucija niže razine političkog ustrojstva (König, 2001: 418). Točnije, članovi vlada saveznih zemalja ujedno su i predstavnici u drugom domu saveznog parlamenta.¹⁶

Predstavnici u *Bundesratu*, prema tome, nemaju slobodan mandat, već kao delegirani predstavnici izvršnih organa svojih zemalja imaju imperativni mandat, te mogu biti opozvani ako se ne drže instrukcija koje su dobili (Vasović, 2008: 627). Opozivanje ujedno znači i prestanak djelovanja u pokrajinskoj vladi. Zastupnici mogu slobodno djelovati u drugom domu samo u odlučivanju o kompromisnom prijedlogu zakona u Pomirbenom odboru. Dominaciju interesa saveznih jedinica u drugom domu parlamenta pokrajinske vlade osiguravaju obvezom blokovskoga glasovanja, odnosno zahtjevom da cijela delegacija savezne pokrajine glasuje jednako. Jednoglasno, blokovsko glasovanje moguće je zato što u *Bundesratu* sjede članovi izvršnih tijela vlasti saveznih pokrajina – premijeri, odnosno predsjednici vlada, i drugi članovi vladina kabineta, ovisno o broju mjesta što ih svaka od saveznih zemalja prema ustavu ima (između tri i šest, ovisno o broju stanovnika pojedine pokrajine).

Legitimnost takve strukture drugog doma može doći u pitanje, s obzirom na “udaljenost” birača od odluka koje se donose u tom tijelu, bez obzira na to što su članovi *Bundesrata* izabrani na izravnim izborima u pojedinoj saveznoj zemlji. No pitanje legitimnosti, koje se u Njemačkoj značajnije ne ističe, ponajviše stoga što je postojanje drugog doma utemeljeno na dugotrajnoj ustavnopravnoj tradiciji i što je njegov sastav i djelovanje propisano njemačkim ustavom, odnosno Temeljnim zakonom, važno je stoga što njemački drugi dom ima značajne ovlasti. Naime, više od polovice svih zakonodavnih prijedloga potpada pod pravo apsolutnog veta, kojim se članovi *Bundesrata* mogu koristiti nakon što prvi dom parlamenta prihvati određenu inicijativu, kako bi je, ako se s njom ne slažu, potpuno odbacili. Uz to, mnoga pitanja na koja se ne odnosi pravo apsolutnog veta *Bundesrat* može kontrolirati pomoću suspenzivnog veta koji *Bundestag* može otkloniti samo apsolutnom većinom glasova.¹⁷ Dodatna mogućnost utjecaja drugog doma na proces donošenja odluka

¹⁶ Na prvi pogled takvo miješanje institucionalnih aktera ukazuje na kršenje načela diobe vlasti, no riječ je o institucijama na različitim razinama političkog sustava koje djeluju kao zakonodavci na saveznoj, a kao članovi izvršnih tijela na pokrajinskoj razini.

¹⁷ Iako se *Bundesrat* smatra tipičnim predstavnikom snažnog drugog doma, ako detaljnije razmotrimo njegove ovlasti, on se takvim može smatrati samo ako se zakonski prijedlog ubraja u tzv. *Zustimmungsgesetze*. Ako je riječ o zakonima koji pripadaju u *Einspruchsgesetze*, tada ovlasti *Bundesrata* uvelike opadaju, jer svako protivljenje njegovih članova prvi dom može nadglasati apsolutnom ili kvalificiranom većinom (König, 2001: 418).

temelji se na pravu da o velikom broju zakonodavnih prijedloga (više od 70 posto) prvo raspravljaju članovi drugog doma, a potom prijedlog, uz njihovo mišljenje, odlazi na raspravu zastupnicima *Bundestaga* (Patzelt, 1999: 61).

4.1. Struktura i djelovanje Bundesrata

Budući da su članovi *Bundesrata* ujedno i članovi vlada saveznih pokrajina, članstvo se u tom domu ne mijenja ovisno o nacionalnim izborima, nego je to stalno tijelo koje se ne može raspustiti niti ima sazive. Članovi se mijenjaju nakon provedenih izbora u svakoj saveznoj pokrajini, čiji premijer i određen broj ministara potom postaju članovi *Bundesrata* (*ibid.*: 67). Takva izmjena članova *Bundesrata*, koja nije povezana s izbornim ciklusom prvog doma, može stvoriti, a često i stvara, različite većine u dva savezna doma, što po sebi može dodatno zakomplicirati proces odlučivanja.

Tablica 2. Odnos broja stanovnika njemačkih pokrajina i mandata u *Bundesratu*

Savezna pokrajina	Broj stanovnika (u mil.)	Broj mandata u <i>Bundesratu</i>	Broj stanovnika po mandatu (u mil.)
Sjeverna Rajna-Westfalija	17,9	6	2,98
Bavarska	12,5	6	2,08
Baden-Württemberg	10,7	6	1,78
Donja Saska	7,9	6	1,31
Hessen	6,1	5	1,22 ¹⁸
Saska	4,1	4	1,03
Rheinland-Pfalz	4,0	4	1,0
Berlin	3,4	4	0,85
Schleswig-Holstein	2,8	4	0,7
Brandenburg	2,5	4	0,63
Sachsen-Anhalt	2,4	4	0,6
Thüringen	2,3	4	0,58
Hamburg	1,8	3	0,6
Mecklenburg-Vorpommern	1,7	3	0,57
Saarland	1,0	3	0,33
Bremen	0,7	3	0,23
UKUPNO	82,0	69	1,17

¹⁸ Prosjeku od oko 1,17 milijuna stanovnika po jednom mjestu u *Bundesratu* najbliži je Hessen, koji je, prema tome, najpravednije predstavljen, uzevši u obzir omjer broja stanovnika i mandata u drugom domu.

Za razliku od nekih drugih domova federalnih država u kojima svaka savezna jedinica ima jednak broj zastupnika kako se ne bi dogodilo da manje jedinice budu nadglasane od većih, savezne zemlje u *Bundesratu* imaju različit broj predstavnika. S obzirom na povijesno iskustvo hegemonije velikih jedinica u predratnim institucijama (poglavito pruske dominacije), razlika u broju predstavnika vrlo je mala. Najmanja savezna zemlja, Bremen, s oko 700 000 stanovnika ima tri predstavnika u *Bundesratu*, dok najveća, Sjeverna Rajna-Westfalija, s gotovo 18 milijuna stanovnika ima šest zastupnika. Kao što je vidljivo iz tablice 2 na prethodnoj stranici, građani Bremena imaju, sukladno tome, 12 puta veću mogućnost utjecanja na konačni prijedlog zakona od građana Sjeverne Rajne-Westfalije.¹⁹

Zakonodavne su ovlasti *Bundesrata* značajne. Pravo zakonodavne inicijative možda je jedno od najvažnijih u tom smislu, iako je broj konačnih zakona koji su proizašli iz inicijative *Bundesrata* iznimno malen (samo pet posto od ukupnog broja prihvaćenih zakonskih prijedloga). Činjenica da *Bundesrat*, uz vladu i određen broj zastupnika *Bundestaga* ima pravo zakonodavne inicijative (*ibid.*: 76) značajna je zato što to tijelo može vršiti pritisak na ostale institucionalne aktere da prihvate pojedine zakone koji su u interesu saveznih zemalja. Pravo stavljanja određenog pitanja na dnevni red daje *agenda-setteru* moć upravljanja pitanjima od zajedničkog interesa u mnogo većoj mjeri nego da institucija nema moć postavljanja dnevnoga reda, već predstavlja samo veto-igrača.

Dvostruka moć drugog doma, koja se ogleda u mogućnosti formiranja dnevnog reda i posjedovanju apsolutnog ili suspenzivnog veta, čini *Bundesrat* jednim od snažnijih drugih domova uopće. Ta se snaga posebno očituje u slučajevima različitih većina u dva doma, kada razmjerno jednostavno podnošenje zakonskog prijedloga (podnosi ga plenarna sjednica *Bundesrata*, na prijedlog predstavnika najmanje jedne savezne zemlje) omogućuje strankama koje se nalaze u oporbi nacionalnoj vladi da se okoriste institucionalnim mehanizmima suprotstavljanja vladinim aktivnostima (*ibid.*). U isto vrijeme, to što drugi dom ima iznimno snažnu ovlast u vidu prava veta onemogućuje vladi i većini u *Bundestagu* da ignoriraju prijedloge *Bundesrata*.

Veto, pravo na zakonodavnu inicijativu, relativno jasne ovlasti dane Temeljnim zakonom i ustavnim praksom i zainteresiranost za očuvanje interesa saveznih zemalja razlozi su zbog kojih je vrlo velik broj zakonskih prijedloga kompromisno dogovoren, bilo prihvaćanjem *Bundesratovih* zahtjeva od strane vlade (ako je vlada inicijator prijedloga), bilo spremnošću zastupnika u *Bundestagu* da surađuju s predstavnicima saveznih pokrajina (poglavito ako pripadaju istoj političkoj stran-

¹⁹ Čak i Donja Saska, koja ima 10 milijuna stanovnika manje nego Sjeverna Rajna-Westfalija, ima gotovo dva i pol puta veće šanse utjecati na konačnu odluku, jer obje imaju po šest mandata u *Bundesratu*.

ci ili strankama koje se nalaze u koaliciji na nacionalnoj razini), bilo odustajanjem *Bundesrata* od početnih zahtjeva ili njihovom prilagodbom. No kada se sporazum ne može postići, koristi se mogućnost koja postoji u svim dvodomnim strukturama – aktivira se djelovanje pomirbenog odbora.

4.2. Rješavanje sukoba između dvaju domova: uloga Pomirbenog odbora

Snažan drugi dom, kao što je *Bundesrat*, omogućuje stvaranje jakog pomirbenog odbora koji nastaje kada *Bundestag* i *Bundesrat* ne mogu usuglasiti stajališta. Snaga Pomirbenog odbora, koji se često naziva i trećim domom njemačkog parlamenta (Tsebelis i Money, 1997: 185), u takvim situacijama uvelike dolazi do izražaja. Pomirbeni se odbor sastoji od jednakog broja članova prvog i drugog doma: 16 članova daje *Bundesrat*, i to po jednog predstavnika svake savezne pokrajine (Schick i Zeh, 1999: 70), a preostalih 16 članova daje *Bundestag* razmjerno broju mandata parlamentarnih stranaka u prvom domu. Za razliku od nekih drugih slučajeva (primjerice, pomirbenih odbora u američkom Kongresu), u Njemačkoj postoji samo jedan Pomirbeni odbor koji rješava sve nesuglasice. Njegovi se članovi imenuju na početku novog saziva *Bundestaga*, a mandat im traje sve do njegova raspuštanja (Patzelt, 1999: 78).

Čimbenik koji pridonosi važnosti Pomirbenog odbora jest prestanak obveze provođenja interesa vlastite savezne jedinice, koja veže članove *Bundesrata* u donošenju odluka koje dođu pred taj dom parlamenta na redovitom, plenarnom zasjedanju. Predstavnici drugog doma u Pomirbenom odboru (koji su ujedno i predstavnici saveznih jedinica, a najčešće ih predstavlja pokrajinski premijer) mogu slobodno odlučivati i pregovarati kako bi se postiglo rješenje prihvatljivo za oba doma i većinu saveznih jedinica. Ukidanje obvezujućeg mandata, uz tajnost pregovora i nemogućnost podnošenja amandmana na dogovoreni prijedlog Pomirbenog odbora, čini to tijelo iznimno moćnim institucionalnim akterom njemačkog političkog sustava. Važnost Pomirbenog odbora od interesa je i za članove koji u njemu sjede, poglavito one koji predstavljaju *Bundesrat*, jer im pruža mogućnost utjecanja na zakonodavne prijedloge, koju nemaju u proceduri koja prethodi stvaranju Pomirbenog odbora, jer drugi dom ima mogućnost glasovati, prema Temeljnom zakonu, samo za ili protiv prijedloga koji je u konačnici usvojio prvi dom (Tsebelis i Money, 1997: 181; Schick i Zeh, 1999: 117), iako može utjecati na konačan izgled prijedloga tijekom trajanja procedure odlučivanja. Jednom kada *Bundestag* prihvati određeni zakonski prijedlog, članovi drugog doma ne mogu upućivati nove amandmane, već moraju odlučiti o prihvaćanju ili odbijanju cjelokupnog prijedloga. U tom je slučaju Pomirbeni odbor od ključne važnosti za *Bundesrat*, jer mu daje mogućnost daljnjih pokušaja utjecaja na konačni zakon.

5. Senat u institucionalnoj strukturi SAD-a

Senat SAD-a naj snažniji je drugi dom u bikameralnim zakonodavnim strukturama, čija proceduralna pravila djelovanja vode dominaciji pojedinih senatora u procesu donošenja odluka. Izborna pravila, slaba stranačka stega i raspršena snaga stranačkih elita onemogućuju značajniju dominaciju političkih stranaka nad njihovim članovima, što dodatno jača ulogu senatora pojedinačno i Senata u cjelini. Takav je drugi dom produkt povijesne namjere da se ograniči dominacija zakonodavne vlasti u republikanskom sustavu vlasti razdvajanjem procesa donošenja odluka na dvije jednako snažne institucije²⁰ (Sinclair, 1999: 33), kao i želje tvorca američkog političkog sustava da savezne države utječu na odluke donesene na saveznoj razini. Savezni je Senat (kao i senati američkih saveznih država koje imaju bikameralnu zakonodavnu strukturu) predstavljao tijelo koje je okupljalo naj mudrije i najbolje članove društva, čija je uloga bila kontrolirati pretjeranu radikalizaciju narodne volje izraženu u djelovanju prvog saveznog doma, kao i predstavničkih domova saveznih država.

Razlog pristanka saveznih država na utemeljenje federalne države temeljio se na njihovoj potrebi da se osiguraju uvjeti za ekonomski rast i stabilnost te obranu od vanjskog neprijatelja.²¹ Istodobno su predstavnici saveznih država nastojali zadržati utjecaj na proces donošenja odluka radi obrane vlastite suverenosti. Bikameralna je zakonodavna struktura ponudila tu mogućnost, pritom osiguravajući istinsku jednakost saveznih država propisivanjem izbora jednakog broja senatora bez obzira na veličinu države. Na taj su način, ne obazirući se na broj stanovnika neke države, tvorcii SAD-a pokazali da je za postojanje i djelovanje prve demokratski ustrojene svjetske federacije jednako važnu ulogu imao osjećaj za očuvanje interesa saveznih jedinica, kao i želja za osiguranjem predstavnništva interesa građana, djelovanjem Predstavničkog doma Kongresa SAD-a.²²

²⁰ U republikanskom sustavu vlasti zakonodavne institucije dominiraju procesom donošenja odluka, pa je za sprečavanje nepravilnosti koje bi iz te dominacije mogle proizići potrebno podijeliti djelovanje zakonodavne institucije na dva doma koja su, zbog različitih tipova izbora i trajanja mandata, što manje povezana jedan s drugim (Hamilton, Madison i Jay, 1961: 322).

²¹ Slični su razlozi vodili k uspostavi Europske zajednice za ugljen i čelik i Europske ekonomske zajednice.

²² Jednakost država u Senatu potrebno je uspostaviti kako bi se legitimiralo prenošenje suverenosti na savezne institucije, ali i kako bi se zajamčilo očuvanje preostale suverenosti u institucijama savezne države. Ako te jednakosti ne bi bilo, velike bi države mogle odlučiti o novim politikama koje bi trebalo prenijeti na saveznu razinu, a da pritom manje države ne bi mogle zaustaviti uzurpiranje svojih prava, s čime se nikad ne bi pomirile. Stoga kompleksni sustavi ponekad zahtijevaju kompleksne instrumente. Prema tome, zahtjev da zakonski prijedlog mora dobiti većinu i u Predstavničkom domu i u Senatu ključan je način kontroliranja potencijalne tiranije većine (Hamilton, Madison i Jay, 1961: 378-379).

Dok su predstavnici saveznih država pristali na jaču središnju vlast, pretpostavljajući da će predstavnike u Senatu moći lako kontrolirati, Ustav SAD-a nije nudio takvu mogućnost. Štoviše, razmjerno dug mandat senatora, u odnosu na mandat zastupnika u zakonodavnim tijelima saveznih država, te nemogućnost njihova opoziva ako djeluju suprotno naputcima zakonodavaca svoje savezne države upućivali su na priličnu neovisnost senatora u njihovu djelovanju, onemogućujući namjeru zakonodavnih tijela saveznih država da senatori budu veleposlanici tih država pri nacionalnoj vladi u Washingtonu (Sinclair, 1999: 34). Ta se neovisnost u odnosu na savezne države dodatno pojačala uvođenjem izravnog biranja senatora, umjesto dotadašnje prakse u kojoj su senatore imenovala zakonodavna tijela saveznih država (Prikaz..., 1989: 76; Targonski, 2000: 70).

Utemeljitelji američkog Ustava vodili su se trima pretpostavkama koje su morale biti ispunjene kako bi se uspostavio uspješan republikanski tip vlasti, a te su pretpostavke relevantne i danas. Prva je bila povezana s načelom stvaranja Kongresa kao zbiljske predstavničke institucije, druga se ticala ograničenja moći egzekutive, a treća je bila povezana s potrebom institucija da održe ravnotežu sukladno potrebama građana i odvojenosti od njih kako se u svome djelovanju ne bi prepustile izbornom despotizmu i tiraniji partikularnih interesa (Owens i Loomis, 2006: 261). Na temelju tih pretpostavki ustanovljen je model podijeljene vlasti u kojem se različite institucije (Predstavnički dom, Senat, predsjednik) biraju u različitim razdobljima, s različitom duljinom mandata, autonomnim ovlastima i bez mogućnosti utjecanja jedne institucije na drugu. Svi će ti čimbenici utjecati na konkurenciju i natjecanje između političkih institucija, što umanjuje opasnosti od dominacije jedne nad drugom. Takav odnos snaga znači da moć jedne institucije da formulira politike ovisi o snazi ili slabosti ostalih institucija u političkom sustavu.²³

5.1. Senatori kao kontrolori zakonodavnog procesa

Američki je Senat iznimno moćan drugi dom, prema nekima moćniji i od prvog doma američkog Kongresa, jer ima ovlast potvrđivanja ili odbacivanja nominacija za javne položaje, kao i pravo odlučivanja o ugovorima koje potpisuje SAD (McGarry i O'Leary, 2007: 181). Uz to, interna pravila Senata, koja od svakog senatora čine *de facto* nositelja prava veta, a samim tim i implicitnog *agenda-settera*, daju drugom domu značajnu mogućnost utjecanja na konačan izgled pojedine odlu-

²³ Karakteristično je stoga za SAD, a rijetko gotovo svugdje drugdje, da u određenim razdobljima Kongres i njegovi akteri imaju dominantnu ulogu u procesu formuliranja i donošenja odluka, dok je uloga izvršne vlasti drugorazredna. Postoje i razdoblja u kojima je situacija obrnuta, pa se ravnoteža između institucija pomiče izrazito u smjeru predsjednika (što je karakteristično za ratna stanja, poglavito ako predsjednikova stranka ima većinu u oba doma Kongresa) (Owens i Loomis, 2006: 262).

ke.²⁴ Uzrok je dominacije Senata u političkom životu SAD-a, prema tome, mogućnost utjecanja svakog pojedinog senatora na zakonske prijedloge o kojima se raspravlja. To im omogućuju pravila djelovanja, način izbora koji potiče veću slobodu pojedinog političara, a umanjuje moć političke stranke pod čijim je imenom izabran, te manji broj članova, čime senatori u javnosti postaju prepoznatljiviji od članova Predstavničkog doma²⁵ (Fiorina, 1989: 116).

Pravila djelovanja u Senatu, poglavito mogućnost blokiranja zakonskih prijedloga i vremenski neograničena mogućnost izlaganja koju pojedini senator ima, teško se mijenjaju, što utječe na slabije odmicanje od *statusa quo*. Za svako je djelovanje na zakonskom prijedlogu koji se nalazi pred Senatom, primjerice, potrebna tripetinska većina (najmanje 60) glasova, jer svaki senator ima pravo tzv. *filibustera*. To pravo omogućuje da pojedini senator raspravlja bez vremenskog ograničenja (odnosno da samo zaprijeti da će raspravljati), što mu u većini slučajeva daje priliku da izbori određene izmjene u zakonskom prijedlogu. Uklanjanje opasnosti od vremenski neograničenog raspravljanja o prijedlogu moguće je samo ako najmanje 60 senatora glasuje za prekidanje rasprave i pristupanje glasovanju. U politički izrazito polariziranom američkom dvostranačkom sustavu to je sve teže postići (Sinclair, 1999: 48), što je još jedan razlog sve veće dominacije Senata u procesu donošenja odluka, jer je jednom donesenu odluku vrlo teško mijenjati u trenutku kad se zakonski prijedlog mora uskladiti s onim koji je proizišao iz Predstavničkog doma. Posljedično, velik broj zakona, poglavito najznačajnijih, donosi se pristankom Predstavničkog doma na izmjene koje su u skladu s konačnim prijedlogom Senata.

5.2. Rješavanje sukoba između dvaju domova Kongresa

Unatoč očiglednim čimbenicima koji daju prednost Senatu, zakonski je ipak riječ o partnerskim tijelima jednakih ovlasti u donošenju zakona, pa je suradnja prvog i drugog doma iznimno važna za stabilno funkcioniranje američkog političkog sustava. Različite verzije zakonodavnih prijedloga dvaju domova nastoje se uskladiti različitim modelima, ovisno o problemu koji se nalazi na dnevnom redu, nestrpljivosti jednog od domova, mogućnosti formiranja većine (što je mnogo važnije u slu-

²⁴ To se pokazalo očitim i u reformi zdravstvenog sustava 2009-2010. godine kada je, zbog nemogućnosti postizanja većine za bilo koji drugi prijedlog, Predstavnički dom bio prisiljen prihvatiti konačnu verziju reforme koju je ponudio Senat, a koja je bila konzervativnija od one koju je prvotno usvojio Predstavnički dom.

²⁵ Uzevši u obzir mnogo manji broj članova, kao i dulji mandat, djelovanje je Senata neformalnije, nije opterećeno hijerarhijskim odnosima, a pravila djelovanja svakom senatoru daju jednaku mogućnost utjecanja na proces odlučivanja, bilo pokušajem reforme amandmanima, bilo nastojanjem da se promjene blokiraju (tzv. *filibuster*).

čaju Senata koji zahtijeva većinu od 60 glasova) i slično. Predstavnički dom i Senat često nastoje ujednačiti zakonodavni prijedlog, ponajprije korištenjem *shuttle*-sustava, odnosno slanjem prijedloga zakona s amandmanima između domova dok se ne postigne konačno rješenje. Na taj se način riješi vrlo velik broj slučajeva.

Ako to nije moguće ili je prijedlog iznimno važan i potrebno ga je hitno usvojiti, domovi osnivaju konferencijski odbor (*ibid.*: 52). Riječ je o pomirbenom odboru koji se ponešto razlikuje od njemačkog primjera. Najznačajnija je razlika u tome što broj članova konferencijskog odbora nije fiksni niti se traži da oba doma imaju jednak broj predstavnika u njemu. Odbor se može sastojati od više stotina članova, koji se potom dijele u pododbore koji nastoje riješiti pojedina pitanja i ponuditi kompromisna rješenja (Tsebelis i Money, 1997: 198). Kako bi se nadglasavanje predstavnika jednog doma od strane predstavnika drugog doma izbjeglo, predstavnici svakog od dvaju domova u odboru glasuju zasebno, pri čemu predstavnici svakog doma moraju svojim većinama izglasovati kompromisni prijedlog kako bi on bio poslan na plenarne sjednice dvaju domova (*ibid.*: 203). Kompromisni se prijedlog potom podnosi na konačno prihvatanje u oba doma. Ako ga ijedan dom odbije, prijedlog pada. Ako politički akteri žele nastaviti usuglašavanje, iznova formiraju konferencijski odbor zadužen za postizanje novog kompromisa (Petrov, 2004: 132). To je još jedan pokazatelj posebnosti američke institucionalne strukture i procesa odlučivanja, ali i značajan faktor u isticanju snage i ovlasti koje u zakonodavnom procesu na saveznoj razini ima Senat.

Unatoč različitim mogućnostima utjecanja na promjenu *statusa quo*, Kongres nije najefikasnije zakonodavno tijelo. Uzrok nije nespремnost zastupnika u Predstavničkom domu i senatora u Senatu da sudjeluju u procesu donošenja odluka i usvajaju novu legislativu, nego stavljanje naglaska pisaca američkog Ustava na difuziju odgovornosti, mješovito predstavništvo i konkurenciju među institucijama, pri čemu nijedan od tih čimbenika ne pridonosi efikasnijem zakonodavnom djelovanju (Owens i Loomis, 2006: 267). Difuzija odgovornosti izražava činjenicu da ne postoji jedna institucija koja ima konačnu mogućnost donošenja određenog zakona, nego su tri ključne institucije – dva doma Kongresa i predsjednik – u međuovisnom položaju. Mješovito predstavništvo, koje se očituje u postojanju prvog doma kao predstavnika svih građana i drugog doma kao predstavnika građana pojedinih saveznih država, onemogućuje efikasno preuzimanje odgovornosti jednog doma, jer su im interesi ponekad različiti. Konkurencija među institucijama dodatno onemogućuje efikasno zakonodavno djelovanje, jer svi politički akteri mogu djelovati ovisno o vlastitim interesima, zagušujući pritom cjelokupni postupak i onemogućujući kristaliziranje jasnog i vidljivog izvora koji bi jedini imao legitimitet da predlaže nove zakone ili ih promovira u pitanja vrijedna rasprave.

6. Vijeće kao akter potencijalnog snažnog bikameralnog sustava

Zakonodavni je proces Europske unije utemeljen na međudnosu birokratski utemeljene Europske komisije, na izvršnim osnovama stvorenog Vijeća te Europskog parlamenta kao predstavnika građana država članica. Multikameralizam (bilo da je riječ o dvama ili više domova) zahtijeva da svaki relevantan izbor bude prihvaćen i od najmanje jednog dodatnog kolektivnog aktera (to mogu biti savezne jedinice, sektorske interesne grupe, manjinski predstavnici) u skladu s političkom uvjetovanošću, odnosno uvjetovanošću načela efikasnosti. Politička je uvjetovanost povezana s potrebom moderiranja sukobljenih interesa ključnih društvenih grupa kroz njihovo korištenje prava veta (koje se ostvaruje u bikameralnoj strukturi), dok je uvjetovanost efikasnosti povezana s činjenicom da su rješenja proizišla iz bikameralne strukture češće društveno prihvatljivija od rješenja koja bi proizašla iz unikameralne strukture (Bräuninger, 2003: 683). Neovisno o raspravi o višekameralnosti europske institucionalne strukture, promatranje Vijeća kao drugog doma manjkavo je, te je za njegovo pretvaranje u istinski drugi dom potrebna značajnija reforma.

U vlastitom je izvještaju Europski parlament isticao potrebu reforme postojeće strukture i djelovanja Vijeća kako bi se otklonili problemi koji utječu na kompleksnost procesa donošenja odluka i uvećavaju moguću kritiku o demokratskom deficitu Europske unije. U izvještaju se posebno ističe problem trostruke uloge Vijeća. Ono tako ima zakonodavne ovlasti, može koordinirati politike država članica (putem otvorene metode koordinacije, koja zaobilazi inicijativu Europske komisije) te može donositi izvršne odluke o nizu pitanja. Taj kompleksni odnos ovlasti i ukidanje diobe različitih tipova vlasti dovodi do problema kredibiliteta preostalih europskih institucija (koje se uz takvu snagu Vijeća čine suvišnima), ali i do kritike legitimnosti odluka donesenih iz jednog centra, kojemu u većem dijelu njegova djelovanja nedostaje izvorna legitimnost²⁶ (*Report...*, 2001: 5).

Kako bi se kompleksna struktura pojednostavnila, ojačala dioba vlasti i jasnije otkrio izvor legitimnog djelovanja pojedine institucije, važno je imati na umu dualnu prirodu Europske unije, koja je ujedno unija državljana pojedinih država članica i unija samih država. Ta se dualna narav mora očitovati i u njezinoj institucionalnoj

²⁶ Nisu samo predstavnici Europskog parlamenta nastojali reformirati europsku zakonodavnu strukturu kako bi, među ostalim, ojačali i vlastiti položaj, nego su i mnogi predstavnici nacionalnih država, ministri u vladama, pa čak i predsjednici država (primjerice, njemački predsjednik Johannes Rau predlagao je uspostavu drugog doma po uzoru na *Bundesrat*) razmatrali ideje koje bi omogućile napredak u europskom integrativnom procesu uvođenjem bikameralne zakonodavne strukture. Jedan od istaknutijih zastupnika te ideje bio je dugogodišnji njemački ministar vanjskih poslova Joschka Fischer, koji je isticao da je bikameralno predstavničko tijelo potrebno kako bi na jednak način predstavljalo Europsku uniju kao zajednicu građana i država (Judge i Earnshaw, 2003: 303).

strukturi, u kojoj Europski parlament predstavlja građane, a Vijeće države članice. Reforma Vijeća, kako ju je zamislio Europski parlament u svome izvještaju (*ibid.*), trebala bi ići u smjeru reforme zakonodavnih ovlasti, koje bi Vijeće, odnosno nacionalni ministri, trebali dijeliti sa svojim nacionalnim parlamentima. Pritom bi Vijeće postalo drugi dom dvodomne europske zakonodavne strukture, s ključnom ulogom nacionalnih parlamenata koji bi povećali legitimnost cjelokupnog procesa zbog izravne veze s građanima kao nositeljima suverene volje. Kako bi bio uređen odnos nacionalnih parlamenata i članova Vijeća Europske unije? Jedan od načina mogao bi biti – ako se želi zadržati uloga predstavnika egzekutive u europskim zakonodavnim tijelima, a da se pritom ojača i uloga nacionalnih parlamenata – da nacionalni parlamenti u izglasavanju povjerenja vladi u nju imenuju i jednog ministra (za europske poslove, primjerice) koji bi bio predstavnik države članice u drugom domu europskog zakonodavnog tijela i koji bi služio kao poveznica nadnacionalnih institucija s nacionalnim tijelima vlasti (Čepo, 2013).

Vijeće bi u novoj institucionalnoj strukturi, dakle, imalo ulogu predstavnika saveznih jedinica (kvazi)federalnog političkog sustava. Koliko bi to utjecalo na smanjenje demokratskog deficita Europske unije, izravno bi ovisilo o načinu izbora njegovih članova. S obzirom na to da je zasad malo vjerojatno da će se vlade država članica odreći izravnog nadzora nad tim europskim tijelom, posredan izbor članova reformiranog Vijeća bio bi optimalno rješenje. Problem se, eventualno, može kriti u odnosu legitimnosti djelovanja drugog doma i njegove institucionalne strukture. No ako je drugi dom strukturiran tako da izbjegava uključivanje građana u izborni proces, što je karakteristično za posredno izabrane druge domove, tada će i njegova legitimnost biti smanjena²⁷ (Tsebelis i Money, 1997: 45). Stoga bi srednjoročni plan reformiranja europskih institucija, nakon usvajanja istinske bikameralne strukture, trebao zacrtati uvođenje izravnog izbora članova Vijeća.

Djelovanje članova egzekutive na jednoj razini vlasti u zakonodavnim institucijama više razine vlasti nije neobično. Kao što je vidljivo iz primjera *Bundesrata*, upravo je na taj način strukturiran njemački drugi dom. Pitanje je samo treba li, promatrajući kompleksnost pitanja o kojima se odlučuje na europskoj razini i složenost procesa djelovanja, omogućiti izbor jednog (ili više) specijaliziranih članova, koji bi djelovali u nacionalnim egzekutivama, ali koji bi bili zaduženi samo za rad u Vijeću te bi koordinirali rad nacionalnih ministara kada je on povezan s pitanjima o

²⁷ Naravno da to nije slučaj u svakom primjeru neizravno biranog drugog doma. Primjer iznimno snažnog njemačkog *Bundesrata* pokazuje da legitimnost djelovanja ne mora biti dovedena u pitanje. No s obzirom na probleme s kojima se susreće Europska unija i kritike o deficitu, u ovom bi slučaju bilo oportuno spomenuti i taj potencijalni problem, koji bi se mogao pojaviti kao izvor kritike institucionalne reforme koja bi išla za uvođenjem posredno izabranog, snažnog drugog doma.

kojima Vijeće raspravlja. Taj se način popunjavanja drugog doma čini dobrim, jer omogućuje da javnost prepozna političke aktere koji djeluju na europskoj razini, ali bi ojačao i mogućnost kontrole njihova djelovanja od strane nacionalnih predstavničkih tijela. Pritom bi se (za sada) moglo zadržati posredno biranje članova Vijeća, pa bi glavnu ulogu imali nacionalni parlamenti, a ne izravno birači, čime bi u tom tijelu bio osiguran interes države članice (odnosno vlade koja tu državu u određenom trenutku vodi).

Interes političke većine u pojedinoj državi bio bi zajamčen i imperativnim mandatom. Time bi se povećala demokratičnost cjelokupnog poretka, jer bi instrukcije nacionalnih parlamenata morale biti prenesene na europsku razinu, a javna bi rasprava o pojedinim pitanjima osigurala kontrolu predstavnika u Vijeću. Američki je Senat, primjerice, sve do 1913. biran posredno, tako što su predstavnička tijela svake američke savezne države birala po dva predstavnika u saveznu vlast²⁸ (Patterson i Mughan, 1999: 5). Na tom se primjeru vidi sličnost s današnjim djelovanjem Vijeća. Ali vide se i moguće smjernice njegova razvoja u smislu izravnije predstavljenosti ili funkcionalne odvojenosti izvršnih poslova koje članovi Vijeća imaju kao ministri u nacionalnim vladama i zakonodavnih ovlasti koje imaju kao članovi europskog zakonodavnog tijela. Naknadna promjena načina izbora Senata SAD-a, iz posrednog u neposredni izbor senatora, nije proizašla iz kritike početne premise ustavotvoraca, nego je označavala promijenjene okolnosti i potrebu da se one adekvatno sankcioniraju. Stoga i uvođenje posrednog izbora predstavnika država u Vijeće (bilo od strane zakonodavnih tijela, kao u SAD-u, ili od strane izvršnih organa, kao u Njemačkoj) ne uklanja mogućnost da u promijenjenim okolnostima u budućnosti politički akteri ne uvide potrebu za uvođenjem izravnog izbora članova Vijeća.

Posredni izbor drugog doma, utemeljen na rezultatima nacionalnih izbora, ima još jednu prednost, koja je karakteristična i za njemački *Bundesrat*, a to je izostanak diskontinuiteta u djelovanju, jer nema redovito raspisivanih izbora ni ograničenog trajanja mandata pojedinog saziva. Budući da bi nacionalni parlamenti postavljali i člana Vijeća, predstavnik pojedine države članice bio bi član tog tijela sve dok njegova vlada ima većinu na nacionalnoj razini, odnosno sve dok on (ili ona) ima povjerenje nacionalnog predstavničkog tijela, s obzirom na imperativni man-

²⁸ Uloga i sastav američkog Senata bili su gotovo identični Vijeću Europske unije, pogotovo u svojoj izoliranosti od ostatka institucionalne strukture i orijentiranosti na tijela saveznih jedinica. Postupnim reformama Senata njegovi su članovi gubili poveznicu sa savezним jedinicama te su sve više bili orijentirani na građane, od kojih su počeli crpiti legitimaciju (Patterson i Mughan, 1999: 17). Na sličan bi način mogao teći i razvoj Vijeća Europske unije, ali tek nakon reformi koje bi, umjesto nacionalnih ministara, kao članove tog tijela uveli stalne, pa makar i posredno izabrane predstavnike.

dat. Različito trajanje mandata pojedinog predstavnika u Vijeću ovisilo bi, dakle, o nacionalnim, a ne europskim izborima, te bi vodilo fluktuiranju većina tijekom fiksnog mandata prvog doma, što bi, u kombinaciji s pojačanim većinama koje su potrebne da bi prijedlog bio usvojen, osiguralo da najveći broj pitanja bude prihvaćen s povećanom legitimnošću. No ako bi i došlo u pitanje odlučivanje pojedinih aktera u Vijeću, oni bi imali mogućnost iskoristiti temeljni alat koji imaju svi snažni drugi domovi – veto.

Pravo korištenja veta u Europskoj uniji već je uspostavljeno, ali je izokrenuto. Naime, u većoj se mjeri njime koristi Europski parlament, kao predstavnik građana, a ne Vijeće, kao reprezentativno tijelo država članica (osim u slučaju jednoglasnog odlučivanja, čije se korištenje svakom novom izmjenom ugovora ionako smanjuje). Pravo veta svake države članice u Vijeću kada se odluke donose konsenzusom bilo je ključni čimbenik legitimnosti usvojenih odluka. Nemogućnost preglasavanja značila je da se interesi svih država članica moraju adekvatno promotriti kako bi se odluka usvojila, pa je kompromis bio nužan (Auel, 2007: 498). Uvođenje glasanja kvalificiranom većinom i njegovo proširenje pokazali su se, prema tome, značajnim čimbenikom pojave demokratskog deficita, poglavito u kombinaciji sa slabim Europskim parlamentom i nacionalnim parlamentima nespremnima na kontrolu vlastitih vlada.

Pravom veta obično se koriste institucije kojima je u interesu *status quo*, odnosno one koje nastoje usporiti reformske zahvate agilnih političkih aktera. Stoga je u bikameralnim sustavima ta ovlast najčešće u rukama drugog doma. Činjenica je da bi prenošenjem prava veta s Europskog parlamenta na Vijeće potencijalno moglo doći do usporavanja integracijskog procesa, no to ne bi trebalo negativno promatrati. Kao što je već prikazano, drugi domovi često predstavljaju konzervativne kočnice koje usporavaju izmjene postojeće političke strukture. Oni to čine zbog institucionalnih preduvjeta (duljeg mandata, povećanja dobne granice za ostvarenje pasivnog biračkog prava i sl.), ali to može biti i njihova ustavom utemeljena uloga. Stoga slično ponašanje Vijeća ne bi bilo problematično s politološke točke gledišta. Dok bi prointegracijski orijentirani političari i analitičari negativno promatrali takvo djelovanje Vijeća Europske unije, oni koji su kritički orijentirani spram brzine europskog integrativnog procesa sasvim bi sigurno to pozitivno prihvatili.

Zaključak

Snažni bikameralizmi utječu na smanjenje državnog intervencionizma, slabljenje reformskih zahvata s ciljem očuvanja postojećih ukotvijenih interesa te ograničavaju djelovanje središnje državne vlasti u korist saveznih jedinica (Vatter, 2005: 197). Njemačka je federalna struktura uspostavljena kako bi se oslabile centralizacijske tendencije središnje državne vlasti. Bitan faktor održavanja središnjih insti-

tucija “slabima” jesu značajne ovlasti pokrajina. One se dodatno štite djelovanjem predstavnika zemalja u drugom domu saveznog zakonodavnoga tijela, *Bundesratu*, koji služi i kao ključna institucija za koordiniranje i suradnju saveznih zemalja tijekom procesa donošenja odluka na saveznoj razini (Colomer, 2007: 74). Iz primjera njemačkog *Bundesrata* vidljivo je na koji način drugi domovi mogu djelovati kao dominantna tijela u određenom političkom sustavu te kako savezne jedinice imaju mogućnost utjecati na djelovanje središnjih državnih institucija, ali i na kontroliranje, odnosno ograničavanje dominacije većih saveznih jedinica unutar zajedničkog saveza. Kritičari pretjeranog *policy*-djelovanja europskih institucija, posebice aktivističkog Europskog parlamenta mogli bi, na temelju ovakvog razumijevanja učinka bikameralizma na proces donošenja odluka, prihvatiti reformu institucionalne strukture koja bi vodila uspostavljanju dvaju snažnih domova sa strogo razdvojenim ovlastima, koji se susreću tek u trenutku djelovanja pomirbenog odbora, kada je potrebno usuglasiti konačnu verziju zakona.

Njemački primjer, također, ukazuje na opravdanje poveznice između egzekutivne uloge političkih aktera na jednoj i njihove zakonodavne uloge na drugoj razini vlasti, čime se osigurava očuvanje ključne uloge nacionalnih ministara u reformiranom Vijeću kao drugom domu nadnacionalne institucionalne strukture. Relativna snaga pak Senata SAD-a u odnosu na Predstavnički dom Kongresa ukazuje na legitimnost zadržavanja dominantne uloge Vijeća u legislativnom procesu unutar Europske unije, s reformiranom ulogom Europskog parlamenta te s dodatnim ovlastima bez kojih zakonodavna tijela, a posebice drugi domovi, ne mogu uspješno funkcionirati. Da bi Vijeće, naime, postalo istinski drugi dom, treba mu dati mogućnost zakonodavne inicijative te unaprijediti pravo veta, kojim bi se interesi država članica uspješno štitili u situaciji ukidanja konsenzusnog donošenja odluke i sve značajnije porasti moći Europskog parlamenta.

Europska je unija kompleksna, njezini su problemi višeslojni, a modeli budućeg razvoja ambivalentni i nesigurni. Trenutačna je institucionalna struktura produkt povijesnih okolnosti i političko-društvenih silnica koje su modelirale europsku integraciju tijekom druge polovice XX. stoljeća. No problemi s kojima se Europska unija suočava u posljednja dva desetljeća te izazovi koji stoje pred njom u budućnosti zahtijevaju drastičnu reformu njezine strukture. S institucionalnog je stajališta, kao što je ovaj rad pokazao, jasno da je smjer kojim u tu reformu valja krenuti promatranje Europske unije kao složenog političkog sustava federaliziranog tipa, te da taj tip zahtijeva bikameralnu zakonodavno-predstavničku instituciju koja će na najbolji način predstavljati dva izvora suverenosti Europske unije – građane i države članice. Ukratko, snažni bikameralizam, s demokratiziranim i reformiranim Vijećem, dovest će do smanjenja demokratskog deficita i time produljiti trajnost europskog integracijskog procesa.

LITERATURA

- Ansolabehere, S., Snyder Jr., J. i Ting, M. M. 2003. Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?. *American Political Science Review* (3) 97: 471-481.
- Auel, K. 2007. Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. *European Law Journal* (4) 13: 487-504.
- Bačić, P. 2007. Drugi dom – stanje, poslanje, perspektive. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (1) 44: 87-104.
- Boban, D. 2011. *Polupredsjednički sustavi Rusije i Poljske*. Političke analize. Zagreb.
- Bräuninger, T. 2003. When Simple Voting Doesn't Work: Multicameral Systems for the Representation and Aggregation of Interests in the International Organizations. *British Journal of Political Science* (4) 33: 681-703.
- Brennan, G. i Hamlin, A. 1992. Bicameralism and Majoritarian Equilibrium. *Public Choice* (2) 74: 169-179.
- Colomer, J. M. 2007. *Great Empires, Small Nations*. Routledge. New York i London.
- Čepo, D. 2008. Uloga drugih domova u političkim sustavima Poljske i Rumunjske. *Anali Hrvatskog politološkog društva* (1) 4: 172-188.
- Čepo, D. 2013. *Političke institucije Europske unije*. Plejada. Zagreb.
- Druckman, J. N. i Thies, M. F. 2002. The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration. *American Journal of Political Science* (4) 46: 760-771.
- Fiorina, M. P. 1989. *Congress. Keystone of the Washington Establishment*. Yale University Press. New Haven.
- Hague, R., Harrop, M. i Breslin, S. 2001. *Komparativna politika i vladavina*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Hamilton, A., Madison, J. i Jay, J. 1961. *The Federalist Papers*. Penguin Books. New York.
- Hartmann, J. 2006. *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*. Politička kultura. Zagreb.
- Hiroi, T. 2008. The Dynamics of Lawmaking in Bicameral Legislature: The Case of Brazil. *Comparative Political Studies* (12) 41: 1583-1606.
- Judge, D. i Earnshaw, D. 2003. *The European Parliament*. Palgrave Macmillan. New York.
- Kasapović, M. 2003. *Izborni leksikon*. Politička kultura. Zagreb.
- König, T. 2001. Bicameralism and Party Politics in Germany: an Empirical Social Choice Analysis. *Political Studies* (3) 49: 411-437.

- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. Yale University Press. New Haven i London.
- Llanos, M. i Sánchez, F. 2006. Council of Elders? The Senate and Its Members in the Southern Cone. *Latin American Research Review* (1) 41: 133-152.
- McGarry, J. i O'Leary, B. 2007. Federation and managing nations, u: Burgess, M. i Pinder, J. (ur.): *Multinational Federations*. Routledge. New York i London.
- Miller, N. R. 1984. Bicameralism and the Theory of Voting: A Comment. *Political Research Quarterly* (4) 37: 641-647.
- Mughan, A. i Patterson, S. C. 1999. Senates: A Comparative Perspective, u: Patterson, S. C. i Mughan, A. (ur.): *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press. Columbus.
- Ostrom, V. 1989. *Politička teorija složene republike*. Informator. Zagreb.
- Owens, J. E. i Loomis, B. A. 2006. Qualified Exceptionalism: The US Congress in Comparative Perspective. *The Journal of Legislative Studies* (3-4) 12: 258-290.
- Patterson, S. C. i Mughan, A. (ur.) 1999. *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press. Columbus.
- Patzelt, W. J. 1999. The German *Bundesrat*, u: Patterson, S. C. i Mughan, A. (ur.): *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press. Columbus.
- Petrov, V. 2004. *Sukob domova u dvodomnom sistemu*. Službeni glasnik. Beograd.
- Prikaz američkoga državnog ustrojstva*. 1989. United States Information Agency. Beč.
- Report on Reform of the Council*. 2001. European Parliament Committee on Constitutional Affairs. Luxembourg.
- Riker, W. H. 1992. The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review* (1) 13: 101-116.
- Rogers, J. R. 2001. An Informational Rationale for Congruent Bicameralism. *Journal of Theoretical Politics* (2) 13: 123-151.
- Russell, M. 2009. House of Lords Reform: Are We Nearly There Yet?. *The Political Quarterly* (1) 80: 119-125.
- Schick, R. i Zeh, W. 1999. *The German Bundestag*. NDV. Viborg.
- Schuettemeyer, S. S. i Sturm, R. 1992. Wozu Zweite Kammer? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammer in westlichen Demokratien. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2) 23: 517-536.
- Sinclair, B. 1999. The U.S. Senate, u: Patterson, S. C. i Mughan, A. (ur.): *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press. Columbus.
- Stone, B. 2002. Bicameralism and Democracy: The Transformation of Australian State Upper Houses. *Australian Journal of Political Science* (2) 37: 267-281.
- Storing, J. A. 1963. Unique Features of the Norwegian Storting. *Political Research Quarterly* (1) 16: 161-166.

- Targonski, R. (ur.). 2000. *Outline of U.S. Government*. United States Department of State. Washington.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press. Princeton.
- Tsebelis, G. i Money, J. 1997. *Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Vasović, V. 2008. *Savremene demokratije I*. Službeni glasnik. Beograd.
- Vatter, A. 2005. Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective. *The Journal of Legislative Studies* (2) 11: 194-215.
- Zucchini, F. 2008. Dividing Parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987-2006). *South European Society & Politics* (1) 13: 11-34.

Dario Čepo

STRONG BICAMERALISM IN USA
AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY:
SOURCES OF REFORM OF EU COUNCIL

Summary

Institutions of the European Union have been reforming since the very first moment of the EU's existence. They have been adapting to the needs of time and under the challenge of new political circumstances. Systematic reform has been further encouraged by recent criticism of *democratic deficit*, the concept that is often linked with the EU. This paper argues that by using the experience and institutional structure of the upper houses of some national parliaments this deficit could be lowered. The case-study in focus is the Council (of the European Union). The author argues that the nearest possible sources for reforms of the Council may be found in the practice of the US Senate and German Bundesrat. In both American and German cases we are faced with the parliaments with strong tradition of bicameralism. In both of them, the upper house represents strong territorial units. In addition, the Senate and Bundesrat are important actors in policy-making. Thus, they can serve as a good source of ideas and institutional solutions that may be applicable to the Council too.

Keywords: Strong Bicameralism, Upper House of Parliament, US Senate, Bundesrat, Council of the European Union

Kontakt: **Dario Čepo**, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Trg maršala Tita 3, 10 000 Zagreb. E-mail: dcepo@pravo.hr