

Ilić, G.; Vukadin, I.

DVODOMNI PARLAMENT, INSTITUCIONALNI IZRAZ AUTONOMIJE SEGMENTA U PODIJELJENIM DRUŠTVIMA

Sažetak: Autori prikazuju i ispituju primarne uloge zakonodavnih tijela te, s kritičkog aspekta unutarne organizacijske strukture, naglasak stavljaju na gornje domove, pri tome koristeći kompariranje demokracija prema njihovom sveobuhvatnom razlikovanju na većinske i konsenzusne. Posrijedi je stavljanje pozornosti na ispitivanje uloge gornjih domova u upravljanju suprotstavljenim interesima te njihovoj ulozi u postizanju demokratske stabilnosti društva. Naglašavaju kako pri izboru demokratskog dizajna posljedice konkretnog institucionalnog odabira utječu na stabilnost, učinkovitost i legitimnost političkog sustava te da je pitanje reprezentativnosti, koje je ključno za fragmentirana društva, upravo smješteno unutar zakonodavnih tijela. Zaključuju kako se konfliktni rascijepi mogu uspješno kontrolirati prikladnom institucionalnom strukturom koju određuje politička zajednica.

Ključne riječi: većinska demokracija, konsenzusna demokracija, dvodomni parlament, gornji dom

Podatci o autorima: doc. dr.sc. Ilić G.[ordana], Sveučilište u Mostaru, Filozofski fakultet, Studij politologije, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, gordanailic@gmail.com; v. ass. mr.sc. Vukadin I[van], Sveučilište u Mostaru, Filozofski fakultet, Studij politologije, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina, ivanvukadin2@gmail.com

Iličić, G.; Vukadin, I.

THE TWO-CHAMBER PARLIAMENT, INSTITUTIONAL EXPRESSION OF AUTONOMY OF SEGEMENTS IN DIVIDED SOCIETIES

Abstract: The authors of this paper show and examine the primary roles of legislative bodies and emphasize Upper Houses of Parliament from the critical point of view while comparing democracies according to general differences between majority and consensual ones. The emphasis is put on examining roles of Upper Houses of Parliament in managing confronted interests, as well as their role in achieving democratic social stability. The authors also emphasize the fact that while choosing democratic design, the consequences of concrete institutional choice influences stability, efficiency, as well as legitimacy of political system, whereas the issue of representation, which is crucial for divided societies, is placed inside legislative bodies. The conclusion is that conflict differences can successfully be controlled with the appropriate institutional structure defined by political community

Key words: majority democracy, consensual democracy, two-chamber Parliament, Upper House of the Parliament

Information about the authors: Iličić, G.[ordana] Ph.D., assistant professor, University of Mostar, Faculty of Humanistic and Social Sciences, Matice hrvatske bb, 88 000 Mostar, Bosnia and Herzegovina, gordanailic@gmail.com; Vukadin I[van], s.ass., University of Mostar, Faculty of Humanistic and Social Sciences, Matice hrvatske bb, 88 000 Mostar, Bosnia and Herzegovina, ivanvukadin2@gmail.com

1. Uvod

Općenita uloga zakonodavnih tijela i njihovih aktivnosti svodi se na tri skupine. Prva je povezivanje i predstavljanje građana, druga je nadzor i kontrola, kroz nadziranje i promatranje izvršne grane vlasti a treća stvaranje politika (Caramni, 2013:123-125). Pri tome je najsnažnija strukturna razlika između zakonodavnih tijela unutarnja organizacijska struktura. U tom smislu zakonodavna tijela svode se na dvodomna i jednodomna. To dihotomno razvrstavanje povezuje se s dimenzijom federalizam – unitarizam, odnosno na podjelu vlasti koja je svojstvena konsenzusnom modelu, nasuprot koncentraciji vlasti koja je svojstvena većinskom modelu (Lijphart, 2014:172). Koliko će domova imati zakonodavno tijelo daleko je od tehničkog pitanja institucionalnog dizajna. Ono je prije svega odraz strukture društva te shvaćanja demokracije. Zagovornici dvodomnih sustava skloni su tvrdnjama da gornji dom unosi ravnotežu braneći pojedinačne i skupne interese od moguće prisilne većine u donjem domu (*Hague*, Harrop, 2009:265). Dvodomne parlamente najčešće nalazimo u većim zemljama, u svim federacijama i nekim unitarnim državama. Iako ideja podjele zastupništva vuče svoje korijene još od antičke Grčke te starog Rima, najranijim oblikom dvodomnog zakonodavstva u modernom smislu smatra se engleski parlamentarizam iz XIV. stoljeća. Unutar tog sustava, Dom komuna, kao donji dom parlamenta, predstavljao je demokratski element društva dok je gornji dom, Dom lordova, predstavljao aristokratski element a kraljev je veto predstavljao monarhijski element. Ravnoteža moći između različitih društvenih snaga na taj je način osiguravala da politički sustav ne omogućava tiraniju jednih nad drugima (Tsebelis, Money, 1997:17-21). Premda je vremenom došlo do smanjivanja ovlasti Gornjem domu pa se središnje legitimacijsko tijelo smjestilo u Donjem domu (Hartmann, 2006:56) stoga Dom lordova, kao rezultat podjele vlasti po klasnom kriteriju, u današnjem političkom sustavu Velike Britanije nema značajnu moć, osim što može vremenski odgoditi donošenje zakona. S obzirom na njegove gotovo minimalne zakonodavne ovlasti to je tipični primjer asimetričnog dvodomnog zakonodavnog tijela.

Uloga dvodomnog zakonodavnog tijela je jasna, kroz prvi ili donji dom, zastupaju se interesi općeg karaktera, dok se kroz drugi ili gornji dom zastupaju bilo teritorijalne zajednice, posebne društvene skupine ili različite druge interesne sfere. Kako je već navedeno, zakonodavna tijela s dva doma najčešće se pojavljuju kod federalnih te kod velikih država.¹ Ne postoji ni jedna federalna država koja nema dvodomni sustav. Dvodomna zakonodavna struktura u federacijama, kroz gornje domove, omogućuje jednaku zastupljenost federalnih jedinica, odnosno različitih društvenih segmenata te ima ulogu očuvanja ravnoteže ali i ulogu korekcijskih intervencija u odnosu na donji dom. Unutar razlika između domova zagovaratelj konsenzusnih oblika demokracije Arend Lijphart pronalazi tri manje važne i

¹ Pri čemu je najsnažniji odstupajući slučaj Kina, koja ima nešto manje od 1 milijardu i 400 milijuna stanovnika a ima jednodomno zakonodavno tijelo.

tri značajnije razlike među domovima. Pri čemu su tri manje važne razlike to da su gornji domovi obično manji od donjih domova i tu je britanski Dom lordova odstupajući slučaj, danas broji 794 zastupnika (Members..., 8. XII.2017.) u odnosu na 650 zastupnika donjeg doma. Druga manje važna razlika je ta da su mandati obično dulji u gornjim nego u donjim domovima dok je treća manje važna razlika stupnjeviti izbor gornjih domova. Primjeri za to su da se trećina američkog, argentinskog i indijskog gornjeg doma bira svake druge godine, trećina francuskog gornjeg doma obnavlja se svake tri godine, zastupnici austrijskog, njemačkog i švicarskog gornjeg doma biraju se na stupnjeviti način, ali ne redovitim intervalima, dok se polovina zastupnika argentinskog donjeg doma bira svake druge godine. Dok su tri značajnija razlikovna obilježja dvaju domova: formalne ovlasti, demokratska legitimnost i izbor za drugi dom drugačijim metodama sa svrhom nadpredstavljanja određene manjine. Unutar formalnih ustavnih ovlasti pronalazi se da su gornji domovi obično podređeni prvima. U većini parlamentarnih sustava kabinet je odgovoran isključivo prvom domu. Formalno jednake ovlasti imaju primjerice Argentina, Italija, Švicarska, Sjedinjene Američke Države i Urugvaj. Pri tome se pokazuje da stvarna politička važnost gornjih domova ovisi i o metodi njihova izbora. Sve donje domove izravno biraju birači dok se članove većine gornjih domova bira posredno, obično ih biraju zakonodavna tijela na nižim razinama ili su imenovani, kao što su senatori u Kanadi, neki irski senatori, zastupnici u Domu lordova i slično. Gornjim domovima koji se ne biraju izravno nedostaje demokratska legitimnost te stoga i stvarni politički utjecaj pa bi izravni izbori u gornjem domu mogli nadoknaditi njegove ograničene formalne nadležnosti. Stoga se temeljem prva dva kriterija, formalnih ovlasti i demokratske legitimnosti, dvodomna zakonodavna tijela klasificiraju kao simetrična ili asimetrična. Simetrični domovi imaju jednake ili umjereno nejednake ustavne ovlasti i demokratsku legitimnost. Primjeri četiri zakonodavna doma s formalno jednakim ovlastima koji imaju izravno birane druge domove su: Argentina, Italija, SAD i Urugvaj. Dok većinu zastupnika švicarskog gornjeg doma biraju građani. Primjeri dvodomnih zakonodavnih tijela koja nisu posve jednaka, ali se klasificiraju kao simetrična, su Australija, Njemačka u kojoj jedinstveni savezni dom čine predstavnici izvršne vlasti država članica, obično ministri, Japan i Nizozemska, premda u njoj drugi dom neizravno biraju provincijska zakonodavna tijela. Treće značajnije razlikovno obilježje među dvama domovima je izbor za drugi dom drugačijim metodama tako da on nadpredstavlja određene manjine. Tada se dva doma razlikuju prema sastavu i mogu se nazvati - nekongruentnima. Najveći stupanj nadpredstavljenosti pojavljuje se onda kada je predstavljenost država, provincija ili kantona jednaka bez obzira na stanovništvo federalnih jedinica. Primjerice, Švicarska i Sjedinjene Američke Države imaju dva zastupnika po državi, Argentina ima tri zastupnika po provinciji a Australija 12 zastupnika po državi. Njemački Bundesrat i kanadski Senat primjeri su saveznih domova u kojima su manje jedinice nadpredstavljene a veće podpredstavljene. U Austrijskom Bundesratu, koji je iznimka, članstvo je razmjerno stanovništvu (Lijphart, 2014:174-180).

Osim toga, nužno je navesti da međusobni odnos izvršne grane vlasti i zakonodavnog tijela određuje glavna obilježja sustava vlasti. Kada izvršnu granu vlasti biramo iz zakonodavnog tijela i u zakonodavnom tijelu taj sustav vlasti nazivamo parlamentarnim. U takvim sustavima izvršna grana vlasti formalno je odgovorna zakonodavnom tijelu, obično donjem domu, tijekom cijelog svog mandata i može biti smijenjena u svako doba. Budući da postoji visok stupanj uzajamne ovisnosti među njima, ti su tipovi sustava generički poznati kao sustavi spojene vlasti. Drugi oblik je kada se zakonodavna i izvršna grana biraju neovisno i nijedna nema moć raspustiti ili smijeniti drugu, osim u slučaju nesposobnosti ili zna-

čajnog kršenja zakona. To je predsjednički sustav vlasti ili sustav podjele vlasti (Caramni, 2013:122-123). U pogledu tipologizacije sustava vlasti osim ove dvije grube konstrukcije postoji i treći model, koji se ne može jednoznačno svrstati ni u parlamentarni ni u predsjednički, u kojemu vladu mogu opozvati i parlament i predsjednik a naziva ga se polupredsjedničkim sustavom vlasti (Hartmann, 2006:19).

2. Dvodomnost na djelu

Pri odabiru demokratskog institucionalnog dizajna posljedice konkretnog institucionalnog odabira utječu na stabilnost, učinkovitost i legitimnost političkog sustava posebice na utjecu na pitanje reprezentativnosti, koje je ključno za fragmentirana društva. Najtipičniji institucionalni oblik kreiran za rješavanje sukoba u podijeljenim društvima je federalizam i njegova podjela suverenosti unutar koje svaka razina posjeduje vlastite ustavne nadležnosti. Federalizam uspješno regulira sukobe u višetničkim zajednicama te uspijeva integrirati složena društva. Osim toga on se uspostavlja i zbog povijesnih, zemljopisnih ili gospodarskih razloga. U utjecajnoj studiji o federalizmu Ivo Duchacek naglašava kako ne postoji suglasnost o tome što je federalizam točno (Duchacek, 1970:189) stoga za procjenu federalizma navodi deset važnih kriterija: ima li središnja vlast kontrolu nad diplomacijom i obranom; je li federacija imuna na disolucije ili separacije; jesu li odluke središnje vlasti neposredno obvezne za građane; tko ima pravo za izmjene federalnog ustava; jesu li jedinice federacije osigurane od ugrožavanja njihovog identiteta i prava; jesu li jedinice, neovisno od njihove veličine, predstavljene u federaciji s jednakim pravima uz pomoć dvodomnog sustava; postoje li dva nezavisna skupa sudova, za federalne i ostale zakone; postoji li pravosudno tijelo za odlučivanje o nadležnosti u sporu između federalnih tijela i organa jedinica; zadržavaju li jedinice svu vlast koju ustav nije dodijelio središnjoj vlasti, je li to zadržavanje vlasti značajno ili zanemarivo i je li teritorijalna podjela nadležnosti jasna i nedvosmislena (Duchacek, 1970:207-208). Unutar institucionalnih oblika kreiranih za rješavanje sukoba u podijeljenim društvima značajno mjesto pripada i obrascu konsocijacijske demokracije, čiji se analitički razvoj veže uz spomenutog Arenda Lijpharta.² On je, uz četiri polazna institucionalna aranžmana, velika koalicija, veto, razmjernost u predstavljanju unutar izvršne i zakonodavne vlasti i autonomija segmenata s federalizmom, dokazao da je podijeljenim društvima moguće upravljati uz pomoć pregovora, kompromisa i uključenosti. Pri tome visoku razinu samostalnosti svakog segmenta podijeljenog društva omogućuju autonomija i federalizam kroz donošenje odluka koje se tiču unutarnjih pitanja, što je moguće postići kroz posebno snažnu ulogu gornjeg doma kao zastupničkog tijela koje predstavlja specifične interese.

2 Vidi: Lijphart, A., Waisman, C. H., (ur.), *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, CO Westview Press, Boulder, 1996.; Lijphart, A., *Constitutional Design for Divided Societies*, (96-109), *Journal of Democracy*, (15), 2004.; Lijphart, A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.; Lijphart, A., *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb, 1992.; Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999.; Lijphart, A., *Constitutional Choices for New Democracies* (72-84), *Journal of Democracy* 2 (1), 1991. Mirjana Kasapović upozorava na značajnu ulogu i Gerharda Lehbrucha u nastanku i razvoju konsocijacijske demokracije koju on imenuje Proporzdemokratie, Konkordanzdemokratie i Verhandlungsdemokratie, pozivajući se na Hansa Kemana koji za nastanak konsocijacijske teorije uzima u obzir osim Lembruchovih i radove švicarskog politologa J. Steinera te belgijskog politologa L. Huysea., (Kasapović, 2004:105)

Američki Senat prikaz je gornjeg doma koji predstavlja teritorijalne interese, slovi za naj-snažniji gornji dom na svijetu a svoje korijene vuče iz razdoblja kada su kolonisti organizirali bikameralnu zakonodavnu strukturu kolonija po uzoru na britansku. Nakon ustavne konvencije 1787. godine u Philadelphiji, postignut je tzv. „veliki kompromis“ s obzirom na strukturu savezne razine (Sellers, May, McMillen, 1996:70). Tako su se postojeće suprotnosti između malih i velikih država premostile podjelom saveznog zakonodavnog tijela na dva doma (Hartmann, 2006:87). Stoga je američki dvodomni sustav nastao kao posljedica federalizacije države, odnosno podjele vlasti, te je temeljna uloga gornjeg doma, kao oblika teritorijalnog predstavništva, zastupanje i usklađivanje interesa država članica.³ S obzirom na tu zadaću, svaka od 50 država bira po dva senatora u Senat, bez obzira na njezinu veličinu, te je jednakost predstavljanja država ustavno zajamčena (Hamilton, Jay, Madison, 2001:57). Senatori iz Kalifornije predstavljaju oko 30 milijuna, iz New Yorka oko 18 milijuna stanovnika, dok senatori iz New Hampshirea s oko milijun i 300 tisuća stanovnika ili Nevade s oko tri milijuna, predstavljaju države kojima je broj stanovnika manji od nekih većih gradova, dok najmanje države poput Aljaske, Vermonta i Wyominga imaju oko 500 tisuća stanovnika. S druge strane, donji, Zastupnički dom, ima zadaću zastupanja interesa svih građana te od njegovih 435 zastupnika njih oko polovicu dolazi iz osam saveznih država: California 53, Texas 32, New York 29, Florida 25, Illinois 19, Pennsylvania 19, Ohio 18, Michigan 15 (United..., 14.XII.2918.). Bez obzira na činjenicu da se dva doma razlikuju prema svom sastavu, domovi su ravnopravni u zakonodavnom procesu. Svaki senator i zastupnik u Zastupničkom domu mogu podnijeti prijedlog zakona. Prije podnošenja prijedloga zakona na potpis predsjedniku, plenumi dvaju domova moraju usvojiti njegov doslovni tekst. Ako usvoje odstupajuće prijedloge poseže se za posrednikom, tzv. „konferencijom“ (conference committe), ako se ni tada ne postigne suglasnost prijedlog propada. Također, svaki dom ima posebna prava. Senat ima pravo ratifikacije međunarodnih ugovora, suglasnost o imenovanju visokih dužnosnika i o postavljanju sudaca saveznog Vrhovnog suda. Zastupnički dom predlaže poreze i izdatke dok zakone o porezima i izdacima, kao i ostale zakone, usvajaju oba doma (Hartmann, 2006:98).

Drugi primjer dvodomne strukture je belgijski savezni parlament. Uslijed etno-lingvističkih napetosti uz pomoć suptilnih kompromisa Belgija je evoluirala u efikasnu federalnu strukturu (Senelle, 1989:51-95), (Fitzmaurice: 1996:121-142) kroz šest državnih reformi, 1970., 1980., 1988.-89., 1993., 2001. i 2011.⁴ Nakon mukotrpnih i dugotrajnih reformskih procesa moć za donošenje odluka više nije bila u rukama savezne vlade i parlamenta već je raspodijeljena između ravnopravnih partnera, kojima je uz pomoć federalizacije i autonomije omogućeno samostalno donošenje odluka unutar neteritorijalnih⁵ jezičnih zajednica i teritorijalnih regija. Smještena na rascjepu kojega su tvorile kulturne i gospodarske crte razdvajanja, preraspodjela moći u Belgiji se dogodila duž dvije crte razdvajanja. Prva je bila ona koja je podrazumijevala sve što je vezano za kulturu i identitet, s posebnim osvrtom

3 „As all the states are equally represented in the Senate, and by men the most able and the most willing to promote the interest of their constituents, they will all have an equal degree of influence in that body, especially while they continue to be careful in appointing proper persons, and to insist on their punctual attendance.“, (Hamilton, Jay, Madison, 2001:336)

4 Sporazum nazvan Butterfly Agreement definirao je obrise šeste državne reforme s dvjema glavnim odlukama koje se odnose na pitanja prijenosa ovlasti sa savezne na federalne razine, te pripremu revizije raspodjele novčanih tijekova., Un Etat fédéral plus efficace et des Entités plus autonomes, La Chambre, <https://www.lachambre.be/kvvcr/index.cfm>, (9.XII. 2017.)

5 Neteritorijalna autonomija predstavlja dodatnu mogućnost za rješavanje sukoba u onim državama koje imaju probleme s teritorijalnom raspršenošću manjina. (Coakley, 1994:298-299)

na jezik. Rezultat takve podjele bio je stvaranje više zajednica, koje nemaju teritorijalne kompetencije, i koje su nadležne za kulturna, jezična i osobna pitanja za govornike francuskog, flamanskog i njemačkog jezika.⁶ U skladu s tim u Belgiji se umjesto etničkog govora o jezičnom identitetu (Fitzmaurice: 1996:22), pa ju tvore tri jezične zajednice: flamanska (59%), francuska (40%) i njemačka (1%), koje oblikuju četiri jezična područja, flamansko, francusko, njemačko i mješovito jezično područje. Druga crta razdvajanja, nadahnuta gospodarskim interesima koji se iskazuju kroz regionalnu podjelu, prouzročila je tri regije: Flandriju, Valoniju i Bruxelles. Stoga se potpuna kontrola upravljanja vlastitih poslova unutar lingvističkih segmenata održava kroz zakonodavna tijela zajednica i regija federalnih jedinica. Dvodomno ustrojeno, asimetrično, savezno zakonodavno tijelo sastoji se od Zastupničkog doma i Senata (Deschouwer, 2012:181-185). Tijekom šeste državne reforme usvojena su pravila koja su značajno preobrazila gornji dom parlamenta, Senat. Umjesto 71 člana, od koji se njih 40 biralo izravnim načinom, 21 su postavljali parlamenti triju jezičnih zajednica, 10 kooptiralo od strane predstavnika jezičnih zajednica i to šest flamanskih i četiri frankofona, nova pravila predviđaju samo posredni izbor senatora. Tako se od 2014. godine Senat sastoji od 60 članova izabranih u parlamentima zajednica i regija i to prema jezičnim podjelama: 29 flamansko govorno područje, 20 francusko i jedan senator njemačkog govornog područja. Dok je deset senatora kooptirano. Birani su iz parlamenta zajednica i regija na način da ih Flamanski parlament imenuje 29, Parlament francuske zajednice 10, Valonski (francuski) parlament 8, francuska jezična skupina iz parlamenta u Bruxellesu imenuje 2 senatora a jednog imenuje Parlament njemačkog govornog područja. Deset kooptiranih članova Senata bira se temeljem rezultata izbora za donji dom i to šest nizozemskih govornika a četiri francuska. Dok se Zastupnički dom sastoji od 150 izravno izabranih zastupnika, 88 ih pripada flamanskoj jezičnoj skupini i predstavlja flamansko jezično područje, 62 su dio francuske jezične skupine a sastoje se od predstavnika francuskog i njemačkog područja. Promjena nakon 2014. godine izvršena je i u dodjeljivanju ustavne samostalnosti regiji glavnog grada Bruxellesa i njemačkoj jezičnoj zajednici, čime su potvrđena jedinstvena načela belgijskog složenog i asimetričnog oblika federalizma (Brans, De Winter, Sweden, 2009: 18, 22-23). Tako se federalna struktura odražava kroz donji dom, jer svaki njegov član, kao i član Senata, jasno spada u jednu od jezičnih skupina, što je definirano prema izbornoj jedinici. Stoga se ne može pojaviti slučaj jezične neutralnosti. Nadležnosti gornjeg doma, Senata, koji predstavlja podjelu zemlje prema jezičnim neteritorijalnim zajednicama i u kojemu nisu izravno zastupljene regije, ograničene su u odnosu na donji dom. Izjednačene nadležnosti domova prostiru se u onim pitanjima koja zadiru u temeljnu državnu strukturu, izmjenu ustava i međunarodne ugovore. Isključiva nadležnost Senata smještena je u mogućnost rješavanja sukoba između saveznog zakonodavnog tijela i zakonodavnih tijela zajednica i regija. Sve ostale ključne nadležnosti su smještene u donji dom. Postupno razvlašćivanje savezne razine u korist zajednica i regija dovelo je do toga da je belgijski federalizam jedinstven te neki autori tvrde da se više i ne radi o federalizmu (Reuchamps, 2013:376) s obzirom da je na najsuptilniji način omogućena neovisnost i autonomija segmentima podijeljenog društva.

⁶ Njemačka jezična zajednica, smještena u nekoliko općina u okviru regije Valonije, predstavlja oko 1% stanovništva Belgije. Unatoč tome, zajednica je dobila Ustavni status i posjeduje iste ovlasti kao i dvije veće zajednice. Njeni predstavnici biraju se u parlament i vladu, zajednica ima i svoj javni radiotelevizijski sustav te prava njemačke jezične zajednice ni na koji način nisu osporena. O njemačkoj jezičnoj zajednici vidjeti: Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, <http://www.dglive.be>, (9.XII. 2017.)

3. Kompariranje demokracija

Kompariranjem demokracija prema njihovom sveobuhvatnom razlikovanju na federalne i unitarne i usmjeravanjem pozornosti na veličinu, osnovicu predstavljanja i oblik izbornog sustava prikazana (Tablica 1.) je uloga gornjih domova u upravljanju suprotstavljenim interesima kao i njihova uloga u postizanju demokratske stabilnosti društva. Pri tome je važno ponoviti da je većinski oblik demokracije prikladan za pretežito homogena društva, s jedinstvenim nacionalnim identitetom u kojega su uklopljeni jednoobrazni kulturni sadržaji dok je konsenzusni oblik institucionalno prikladan kulturno fragmentiranim društvima, osobito onim višetničkim, pa osim demokratizacije društva konsenzusni oblik ima zadaću i u upravljanju i prevladavanju sukoba između segmenata podijeljenog društva.

Tablica 1. Predstavljanje i uloga gornjih domova⁷

Država	Federalna/ Unitarna	Gornji dom	Veličina	Osnovica predstavljanja	Oblik izbora	Simetričan/ Asimetričan
Argentina	F	Senat	72	Provincije	Izravni izbori	S
Belgija	F	Senat	71	Regije	Izravni razmjerni izbori (40) i neizravni odabir (319)	A
Bjelorusija	U	Vijeće Republike	64	Regije	Neizravni izbor, 8 imenuje predsjednik	A
Brazil	F	Senat	81	Države	Izravni izbori relativnom većinom; tri mjesta po državi	S
Češka Republika	U	Senat	81	Nacionalna	Izravni izbori relativnom većinom 173 svake dvije godine	A
Francuska	U	Senat	321	Departmani	Neizravni izbori izborničkim tijelima u svakom departmanu	S
Indija	F	Rajya Sabha	245	Države/ teritoriji	Neizravni izbori (233), imenuje predsjednik (12)	A
Italija	U	Senat	315	Regije	Izravni izbori – razmjerni izbori i bonus većini u regijama	S
Japan	F	Dom vijećnika	252	Nacionalna i prefektura	Izravni izbori – nacionalna (100), prefektura (152)	A
Kanada	F	Senat	104	Regije	Imenuje vlada	S
Meksiko	F	Senat	128	Države	Izravni izbori – modificiranom većinom (1 po državi drugoj stranci)	S
Njemačka	F	Bundesrat	68	Länder	Neizravni izbori od strane pokrajinskih vlada	A
Poljska	U	Senat	100	Okruzi	Izravni izbori relativnom većinom 2 ili 3 po okrugu	A

⁷ Tablica je dijelom preuzeta iz D. Caramani, Komparativna politika (Caramani, 2013:130), pri čem su autori ovog članka reducirali i preoblikovali podatke.

Rusija	F	Vijeće federacije	178	Federalne jedinice	Neizravni izbori (2 po republici, oblasti, kraju, okrugu i federalnom gradu)	A
Sjedinjene Američke Države	F	Senat	100	Federalne jedinice	Izravni izbori relativnom većinom	S
Španjolska	U	Senat	257	Regionalna	Izravni izbori (208) – neizravno izabrani većinom (49)	A
Švicarska	F	Vijeće država	46	Kantoni	Izravni izbori relativnom većinom	S
Ujedinjeno Kraljevstvo	U	Dom lordova	731	Klasa	Nasljednim pravom i imenovanjem	A

Od 18 prikazanih država s dvodomnom zakonodavnom strukturom njih 11 su federalne a sedam su unitarne države. I dok sve federalne države imaju gornje domove imaju ih i neke unitarne kako bi se kroz njih predstavile strukturne razlike društva, regionalni ili neki drugi interesi, primjerice u Domu lordova to su klasni interesi. Ukupno u svijetu, od 193 zakonodavna tijela trenutno su njih 78 dvodomna ili 40,41% a njih 115 su jednodomna ili 59,59% (Inter..., 7.XII.2018.). U svim gornjim domovima predstavljaju se posebni interesi te se razlikuju od donjih po brojnim obilježjima koja proizlaze iz same prirode njihovog nastanka. Uloga gornjeg doma u zakonodavnom procesu određuje tip dvodomnosti koji može biti simetrični i asimetrični. Simetrični je onaj u kojemu se zakoni donose suglasnošću oba doma zakonodavnog tijela a asimetrični je kada gornji dom ima ograničene nadležnosti u odnosu na donji dom te je zakonodavni proces sveden na suradnju između dva doma. U sedam prikazanih unitarnih država njih pet ima asimetrične domove a dva simetrične. Dok od 11 federalnih šest država ima simetrična zakonodavna tijela a pet asimetrična.

4. Zaključak

Unutar demokratskih institucionalnih standarda temeljna pitanja su tko će vladati i čijim bi interesima trebalo vladati te unutar kojih obrazaca i aranžmana su smještena pravila i načini upravljanja. Jesu li to većinska ili konsenzusna načela. I dok Lijphart naglašava da su većinska pravila laka, privlačna i jednostavna, s obzirom da koncentriraju političku vlast u rukama većine, konsenzusna su složena i označavaju umnožavanje većina što je ključno da bi se vlast podijelila i raspršila a time i iskomplicirala. Prema tome načelu većinsko je upravljanje isključivo, kompetitivno i konfliktno dok je konsenzusno uključivo, pregovaračko i kompromisno. Unutar deset dihotomnih suprotnosti između ta dva modela izdvaja se prevažno pitanje koje se odnosi na, s jedne strane, koncentraciju zakonodavne vlasti u jednodomnom zakonodavnom tijelu a s druge strane podjelu između dva različito utemeljena doma. Potreba za snažnim dvodomnim sustavom nužno je uvjetovana federalizmom, kao jamstvom podjele suverenosti. Stoga su sva, na bilo koji način, heterogena društva posegnula za takvim mehanizmom demokratskog upravljanja. Čiste većinske demokracije u stvarnosti su rijetke Lijphart u opsežnoj analizi 36 demokracija pronalazi samo tri, Ujedinjeno Kraljevstvo, Novi Zeland do 1996. te Barbados. Također ispostavlja se da mnoge većinske demokracije u sebi imaju konsenzusna obilježja. Ta obilježja su, prije svih drugih, dvodomna zakonodavna tijela. U radu je prikazan američki Senat kao gornji dom koji pred-

stavlja teritorijalne interese i nadpredstavlja manje države, s kongruentnim federalizmom unutar kojega su kulturna obilježja federalnih jedinica slična te je taj federalizam odraz veličine zemlje. S druge strane belgijski gornji dom također Senat, prikazan je kao zastupničko tijelo zajednica i regija imenovano prema jezičnim podjelama što je ključno identitetsko obilježje tog podijeljenog društva. Unutar belgijske vrste federalizma izražena je snažna nekongruentnost, s obzirom da se kulturni i društveni sastavi federalnih jedinica međusobno razlikuju. Pokazano je da snažni mehanizam nadpredstavljanja posebnih interesa, drugi zakonodavni dom, kao sekundarno obilježje federalizma postoji i, u svijetu brojnijim, unitarnim državama.

Literatura

- [1] Brans, M., De Winter, L., Sweden, W., *The Politics of Belgium, Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, Routledge, London and New York, 2009.
- [2] Caramani, D., (ur.), *Komparativna politika, Političke analize*, Zagreb, 2013.
- [3] Coakley, J., *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy*, Vol. 15, br. 3, str. 298-299, *International Political Science Review*, 1994.
- [4] Deschouwer, K., *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, Palgrave Macmillan, London, New York, 2012.
- [5] Duchacek, I., *Comparative Federalism: The territorial dimensions of politics*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1970.
- [6] Dumančić, D., *Konfederalizacija ili dezintegracija Belgije*, *Političke analize*, Vol. 1. br. 4, str. 48-52, *Fakultet političkih znanosti*, Zagreb, 2010.
- [7] Fitzmaurice, J., *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*, C. Hurst and Co., London, 1996.
- [8] Hague, R., Harrop, M., *Komparativna vladavina i politika*, Golden marketing, Zagreb, 2009.
- [9] Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., *The Federalist*, Liberty Fund, Indianapolis, 2001.
- [10] Hartmann, J., *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*, *Politička kultura*, Zagreb, 2006.
- [11] *Inter-Parliamentary Union*, <http://archive.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>
- [12] Juhász, J., *Ethno-federalism: Challenges and opportunities*, *Međunarodni problemi*, Vol. 57., br. 3, str. 245-263, Beograd, 2005.
- [13] Kasapović, M., *Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti*, Vol. 41, br. 1. str. 102-114, *Politička misao*, *Fakultet političkih znanosti*, Zagreb, 2004.
- [14] Kreppel, A., *Zakonodavna tijela*, u: *Komparativna politika*, str. 121-140, ur. Caramani, D., *Političke analize*, Zagreb, 2013.
- [15] Lijphart, A., *Modeli demokracije, Oblici i učinkovitost vlasti u 36 zemalja*, *Političke analize*, Zagreb, 2014.
- [16] *Members of the House of Lords*, <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/>
- [17] Reuchamps, M., *The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State*, u: *The Ways of Federalism in Western Countries and the Ho-*

- rizons of Territorial Autonomy in Spain, str. 375-392, ur. A. L. Basaguren, L. E. San Epifanio, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2013.
- [18] Sellers, C., May, H., McMillen, N. R., Povijest Sjedinjenih Američkih Država, Barbat, Zagreb, 1996.
- [19] Senelle, R., Constitutional reform in Belgium: from unitarism towards federalism, u: Federalism and Nationalism, str.51-95, ur. Forsyth, M., St. Martin's Press, New York, 1989.
- [20] Tsebelis, G, Money, G., Bicameralism, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- [21] United States House of Representatives, <http://www.house.gov/representatives/>

