

ANALIZA GORNJIH DOMOVA IZBORNIH DEMOKRACIJA: ŽUPANIJSKI DOM (1993-2001) U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI

Ante Zrile 

Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu
E-mail: ante.zrile@studenti.fpzg.hr

<https://doi.org/10.20901/an.18.10>
Pregledni rad
Zaprimljeno: 22. 9. 2021.
Prihvaćeno: 28. 11. 2021.

Sažetak Dvodomna zakonodavna tijela dio su institucionalnog uređenja u sedamdeset devet država. Bikameralizam predstavlja jednu od najsnažnijih institucionalnih protuteža izvršnoj vlasti. Zbog svoje specifičnosti gornji su domovi zanimljivi za politologe, stoga se postavlja pitanje zašto su rijetko predmetom istraživanja. Rad nastoji popuniti istraživačku prazninu proučavanjem institucionalnih uređenja sedamnaest izbornih demokracija, koje imaju dvodomna zakonodavna tijela. Prvi dio rada donosi pregled povijesnog razvoja bikameralizma. Drugi dio rada prikazuje suvremeni bikameralizam i detaljno prikazuje četiri idealtipska primjera gornjih domova – Ujedinjenog Kraljevstva, Sjedinjenih Američkih Država, Francuske i Poljske. Treći dio donosi osnovne značajke ostalih gornjih domova koji su predmet istraživanja. U četvrtom dijelu rada provodi se komparacija sedamnaest gornjih domova kako bi se dao odgovor na istraživačko pitanje što čini gornji dom snažnim prema njegovim formalnim ovlastima. Povodom dvadesete godišnjice njegova ukidanja, u posljednjem odlomku analiziraju se formalne ovlasti i demokratičnost izbora hrvatskog Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske (1993-2001).

Ključne riječi bikameralizam, gornji dom, demokratičnost, ovlasti, Županijski dom, regionalizacija

Uvod¹

Prema podacima Interparlamentarne unije, dvodomna zakonodavna tijela dio su institucionalnog uređenja u sedamdeset devet država (IPU Parline, 2021a). Stoga se postavlja pitanje zašto su gornji ili drugi domovi rijetko predmetom znanstvenog istraživanja. Iako često imaju manje zakonodavne ili druge političke ovlasti od donjih domova, upravo zbog svoje specifičnosti i raznolikosti trebali bi češće biti predmetom zanimanja politologa i drugih istraživača iz srodnih disciplina.

Prvi domovi ili donji domovi² biraju se na izravnim izborima, dok su mnogi gornji domovi imenovani ili se biraju neizravno. U političkim sustavima u kojima se članovi gornjeg doma biraju neizravno, oni mogu biti izabrani od zakonodavnih tijela administrativnih jedinica, mogu biti imenovani od izvršne vlasti, ili mogu postati članom gornjeg doma na temelju nasljednog prava (Siaroff, 2013: 154). Obilježja gornjih domova, uz način njihova biranja, su i dužina njihova mandata, određeni broj godina koje kandidati moraju imati da bi bili izabrani u gornji dom, koji je često veći nego za donje domove, uglavnom ih ima manje nego članova donjeg doma, te u mnogim državama imaju manje formalnih ovlasti – bilo u izglasavanju povjerenja izvršnoj vlasti, bilo u zakonodavnom procesu (Russell, 2001: 442; Siaroff, 2013: 154). Četiri su temeljna elementa kojima gornji domovi pridonose radu parlamenta. Prvo, gornji domovi mogu zastupati različite interese od onih koji su zastupljeni u prvome domu. Drugo, sa svojim politički neovisnijim mišljenjem³ mogu pridonijeti kvaliteti zakonodavnih prijedloga. Treće, često djeluju kao veto akteri u političkom životu, posebno ako imaju snažne ustavne ovlasti. Četvrto, nadopunjuju politički sustav s onim ovlastima koje donji dom nema (Russell, 2001: 443).

Danas dvodomna zakonodavna tijela uglavnom imaju teritorijalno velike države, kao i države federalnog uređenja. Teritorijalno manje države uglavnom imaju jednodomna zakonodavna tijela, kao i one države koje su unitarnog uređenja (Siaroff, 2013: 153). Upravo je predstavništvo teritorijalnih jedinica najčešći oblik predstavljanja "drugih" interesa. Gornji dom može predstavljati administrativne jedinice, njihova zakonodavna tijela, ili stanovništvo. Njemački Bundesrat sastoji se od članova vlade njemačkih saveznih država. U Austriji i Indiji članove biraju predstavnička tijela saveznih država, dok u Sjedinjenim Državama i u Australiji članove biraju stanovnici teritorijalnih jedinica. Francuska nije federalno uređena, no članovi gornjeg doma predstavljaju administrativne jedinice države (Russell, 2001: 444).

U mnogim državama gornji dom predmetom je kritika, te su česti zahtjevi bilo za njegovom reformom, bilo za njegovim ukidanjem. Neke su države, poput Danske, Švedske i Novoga Zelanda, ukinule gornji dom, dok su druge države – poput Češke, Poljske i Južnoafričke Republike – ponovno uvele gornji dom u procesu demokratizacije i institucionalnih reformi (Russell, 2001: 442; Siaroff, 2013: 148; Passaglia, 2018: 9). Povijesni razvoj institucija treći je kriterij koji određuje hoće li država imati

¹ Rad "Analiza gornjih domova izbornih demokracija: Županijski dom (1993-2001) u komparativnoj perspektivi" prerada je diplomskog rada pod nazivom "Klasifikacija gornjih domova izbornih demokracija" obranjenog u rujnu 2021. na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Zahvaljujem anonimnim recenzentima na konstruktivnim kritikama, komentarima i prijedlozima koji su pomogli da rad bude objavljen. Također, posebno zahvaljujem na komentaru da bi se rad trebao pozabaviti i hrvatskim bikameralizmom.

² Donji domovi su najčešće i prvi domovi, u nizozemskome slučaju je obratno, budući da se Senat naziva *Eerste Kamer* (Prvi dom).

³ Ova neovisnost proizlazi iz toga što a) nisu izravno birani b) nisu birani istodobno s donjim domom ili c) birani su na dulji mandat nego li zastupnici u donjem domu.

dvodomno zakonodavno tijelo. Jedan od najvažnijih povijesnih razvoja institucija je razvoj vestminsterskog modela parlamenta koji se proširio u bivšim britanskim kolonijama (Passaglia, 2018: 9).

Ovim radom komparirat će se gornji domovi sedamnaest izbornih demokracija, njihova temeljna obilježja te formalne ovlasti koje su propisane ustavom ili zakonom. U prvome djelu rada razmatrat će se razvoj i značajke bikameralizma. Prikazat će se različita teorijska gledišta na pojam i ulogu dvodomnih zakonodavnih tijela u suvremenome parlamentarnom radu. Drugim dijelom rada proučavat će četiri idealtipska primjera gornjih domova – britanski Dom lordova, te američki, francuski i poljski senat. Detaljno će se razmotriti njihov povijesni razvoj, formalne ovlasti, te utjecaj u političkom životu države. Britanski Dom lordova uvršten je u ovu analizu jer je prema načinu djelovanja britanskog parlamenta oblikovan način vlasti kojeg nazivamo Vestminsterski oblik vlasti. Američki Kongres dijelom je uspostavljen prema britanskom modelu, ali je donio neke značajne novine, koji su služili kao inspiracija za većinu dvodomnih parlamenata. Francuski Senat izabran je jer je prema političkom ustrojstvu Francuske, kao polupredsjedničkog modela vlasti, uspostavljeno nekoliko parlamenata diljem svijeta, uključujući i Sabor Republike Hrvatske, odnosno Županijski dom. Poljski Senat izabran je kao primjer dvodomnog zakonodavnog tijela, u kojem je gornji dom ponovno uveden u procesu uspostave demokracije nakon što nekoliko desetljeća nije postojao.

U trećemu dijelu prikazat će se osnovne značajke ostalih gornjih domova koji su predmet ovoga istraživanja. U četvrtome dijelu provest će se komparacija svih sedamnaest gornjih domova kako bi se odgovorilo na istraživačko pitanje. Povodom dvadeset godina njegova ukidanja, peti dio rada analizirat će hrvatski Županijski dom Hrvatskog sabora, koji je djelovao od konstituiranja 1993. do ustavnih reformi 2001. godine. Pokušat će se odgovoriti na pitanje koje formalne ovlasti čine neki gornji dom snažnim. Proučavat će se ovlasti zakonodavne inicijative, ulaganja amandmana na zakonodavne prijedloge, ovlast davanja povjerenja izvršnoj vlasti ili potvrđivanja članova izvršne vlasti, ovlast ratificiranja međunarodnih ugovora, te ovlasti izmjene ustava. Rad će pokušati dati doprinos klasifikacijom formalnih ovlasti gornjih domova demokracija i načina njihova izbora, te pokušati u tu analizu uključiti i Županijski dom koji je od 1993. do 2001. bio dijelom hrvatskog parlamenta kako bi se u dijakronijskoj povijesnoj perspektivi prigodno povezale komparativna i hrvatska politika no s poantom za potencijalni bikameralni ustavni dizajn *pro futuro* u kontekstu moguće regionalizacije Hrvatske.

Sedamnaest država koje su predmetom istraživanja izabrane su prema sljedećim kriterijima: sve su prema metodologiji Freedom Housea kontinuirano od 2000. godine do danas bile slobodne izborne demokracije, imaju dvodomna zakonodavna tijela, te više od pet milijuna stanovnika. Kao temeljni kriterij izabrana je ocjena države kao demokratski slobodne, prema izvješćima koje svake godine objavljuje Freedom House. Kriterij od pet milijuna stanovnika izabran je diskrecijskim pravom autora, kako se ne bi opteretilo čitatelja i istraživanje. Metoda prikupljanja podataka su analiza baza podataka koje se mogu pronaći na stranicama Freedom Housea, Interparlamentarne unije i Constitute Projecta, proučavanja ustava izabranih demokracija, te proučavanja znanstvene literature.

Zašto bikameralizam?

Bikameralizam se razvio iz ideje da sva vlast ne smije biti koncentrirana u rukama jedne osobe, klase ili institucije. Također proizlazi iz nekadašnjeg feudalnog ure-

đenja društva, gdje je jedan dom predstavljao obične građane, a drugi plemstvo (i visoko svećenstvo). Pojavila se potreba mješovite vlasti koja će nastati iz više izvora. U današnjim terminima takvu pojavu objašnjavamo potrebama za "kočnicama i ravnotežama" u političkom procesu. Druga ideja iskazivala je potrebu za iskusnim, mudrim i cijenjenim osobama koje će savjetovati vlast u donošenju određenih politika. Montesquieu je isticao potrebu senata, čiji će pripadnici posjedovati mudrost, vrline i druge kvalitete koje će im omogućavati njihovo služenje zajednici. Senat je trebao podsjećati narod i vladajuće koji su izvorni ideali društva. Montesquieu je smatrao da se moć aristokracije trebala ogledati isključivo u pravu veta na zakone, a ne na ovlastima zakonodavne inicijative (Tsebelis i Money, 1997: 25). Politika nije zamišljena kao iskazivanje moći, nego kao instrument razumnog odlučivanja o najboljim rješenjima (Shell, 2001: 5-6).

Bikameralizam predstavlja jednu od najsnažnijih institucionalnih protuteža izvršnoj vlasti. Iako tu ulogu snažno obavlja i sudska vlast, sudstvo više djeluje kao korektivni faktor nego li kao protuteža. Drugo zakonodavno tijelo koje je konstruirano i izabrano na drugačiji način od prvoga doma igra ključnu ulogu u zakonodavnom procesu u kojem je potrebna stabilnost i u kojemu je potrebno zadovoljiti interese velikog broja aktera. Upravo kompozicija gornjih domova pruža tu mogućnost i sprječava tiraniju većine (Shell, 2001: 15; Russell, 2001: 443). U idealnome političkom okruženju postojalo bi tijelo koje je neovisno o stranačkoj politici i neovisno o izvršnoj vlasti, te koje služi tome da svaki prijedlog bude detaljno analiziran i da se o njemu dvaput raspravlja (Waldron, 2012: 48).

Liberalni teoretičari u svojem opravdanju postojanja bikameralizma ističu kako je on kočnica u zakonodavnom procesu, da onemogućava radikalne politike, te kako prisiljava zakonodavce da svaki zakonodavni prijedlog prođe razmatranja iz dva gledišta. Slabost ovog argumenta leži u tome da i savršeno kreirane institucije često usvajaju "nepoštene" i arbitrarne zakone. Nasuprot tomu, populisti zagovaraju napuštanje bikameralizma, jer smatraju da dom koji je izabralo cjelokupno stanovništvo posjeduje i pučku legitimaciju, te stoga ne može pogriješiti u zakonodavnom procesu (Riker, 1992: 101-102). Populizam smatra da je volja većine opravdana sama po sebi, te to postulira pravedno zakonodavstvo. Volja većine sprječava postojanje diktatora koji bi uzurpirao vlast, jer to nije u skladu s onime što većina građana želi. Liberali smatraju da volja većine može voditi prema tiraniji, jer se volja većine sastoji od individualnih želja. Svaka osoba je diktator u pogledu ostvarenja svojih želja, jer smatra da su one najbolje rješenje za cijelo društvo⁴ (Riker, 1992: 104).

Većina dvodomnih zakonodavnih tijela temelji se na nekom obliku koji se razvio iz britanskog parlamentarizma, u smislu da služi kao institucija za zastupanje "drugih" interesa. Ondje je postojalo zakonodavno tijelo koje se sastojalo od kralja koji je predstavljao monarhiju, Doma lordova koji je predstavljao plemstvo, te Donjeg doma koje je predstavljalo ostatak stanovništva. Kako bi uspješno djelovale, sve tri institucije morale su surađivati i djelovati kao međusobni sustav ravnoteža. Time su onemogućavale jednoj instituciji da uzurpira svu vlast (Shell, 2001: 9; Tsebelis i Money, 1997: 21). Diljem Europe monarsi su uvidjeli potrebu za surađivanjem s parlamentom, koji su u nekim slučajevima dobivali sve veće ovlasti. Potreba za suradnjom i savjetovanjem pretvorila je parlamente u snažna deliberativna tijela (Shell, 2001:9). Prema ovome modelu razvio se i američki parlamentarizam. Ondje je mo-

⁴ Rješenje ovog problema moguće je riješiti Kantovim kategoričkim imperativom, koji uspostavlja individualno djelovanje prema sugrađaninu kao nešto više od ostvarenja vlastite zamisli. Slijedeći kategorički imperativ, drugoga vidimo kao cilj, a ne kao sredstvo (Kant, 1999).

narha zamijenio predsjednik, a donji dom je kao i u britanske slučaja predstavljao cjelokupno stanovništvo. No, u nedostatku aristokracije u novoj državi, postavljalo se pitanje koga će predstavljati gornji dom. U Sjedinjenim Državama dodijeljena mu je uloga poveznice između cjelokupnog stanovništva (donji dom) i izvršne vlasti (predsjednik). Stoga su osnivači nove države osmislili tijelo koje će predstavljati interese federalnih jedinica, i koje će služiti kao podsjetnik vladajućima kako postoje interesi osoba koje predstavljaju. Time je uspostavljen koncept federalizma, koji će biti kopiran u mnogim državama zapadnoga svijeta (Russell, 2013a: 373).

Drugi dom zahtijevao je ostvarenje druge većine, koja je bila i različito konstruirana. Također, postojala je i potreba za drugim mišljenjem koje bi gornji dom pružao (Shell, 2001: 10). John Adams inspiraciju je pronašao u principima mješovite vlasti koji su bili korišteni u antičkoj Grčkoj. Smatrao je da je zakonodavna vlast nadređena izvršnoj vlasti, te da je najbolji oblik zakonodavne vlasti onaj koji je podijeljen između dva tijela. Jedno je trebalo predstavljati aristokraciju, a drugo je trebalo predstavljati stanovništvo. U novoj državi koju je stvarao nije postojala aristokracija kao što je to bio slučaj u Velikoj Britaniji. Adams je smatrao da se status aristokracije može postići, a da ona nije nasljedna. Ipak, i takva je aristokracija imala vrijednosti koje običan puk nije mogao posjedovati – mudrost, iskustvo, ali i imovinu (Tsebelis i Money, 1997: 25). Senatu su dodijeljeni posebni uvjeti biranja i stroži kriteriji koje osoba mora zadovoljiti kako bi postala njegovim članom. Manji broj članova Senata podrazumijevao je da imaju veću osobnu odgovornost za svoje odluke, a zbog dužih mandata i veće starosti koju su senatori morali imati, smatralo se da će manje biti podložni utjecajima drugih aktera (Shell, 2001: 11). Očevi utemeljitelji SAD-a smatrali su da je taj drugi akter cjelokupno stanovništvo, koje donosi odluke sukladno emocijama a ne razumom. Uspostavljanje Senata koji će ublažiti odluke koje donosi Donji dom, koji je podložniji pritiscima stanovništva, opravdavaju u *Federalističkim spisima*. Ublažavanje učinaka koje proizlaze iz odluka Donjeg doma nije bio primarni cilj Senata, nego sredstvo kojim će se osigurati dobra vladavina kako u interesu stanovništva, tako i republike u cijelosti (Scott, 2013: 125).

Tsebelis i Money donose temeljni argument u svojem djelu *Bicameralism*, da dvodomno zakonodavno tijelo pridonosi očuvanju *statusa quo* više nego jednodomno. Također umanjuje mogućnost neslaganja između zakonodavaca ili parlamentarnih stranaka jer traži da se donese ujednačeno stajalište. Postojanje drugih domova također ima znatan utjecaj na oblikovanje zakonodavnih prijedloga, čak i ako drugi domovi nemaju veto utjecaj i ako su politički ustrojeni kao prvi domovi. Na samome kraju zakonodavnog procesa od temeljne je važnosti kako dva doma mogu riješiti nesuglasice između različitih inačica istoga zakona (Tsebelis i Money, 1997: 5).

Suvremeni bikameralizam

Arend Lijphart u svojoj knjizi *Modeli demokracije* donosi koncepte vestminsterskog (većinskog) i pluralnog (konsenzusnog) modela demokracije. Čisti većinski model poziva na koncentraciju zakonodavne vlasti u jednom domu, dok čisti konsenzusni model karakterizira dvodomno zakonodavno tijelo u kojemu je vlast jednako podijeljena između dva različito konstituirana doma. Donji ili "prvi" domovi su stvoreni tako da predstavljaju cjelokupno stanovništvo države. Gornji ili "drugi" domovi izvorno su zamišljeni kao konzervativna kočnica donjem domu. Izvorno su birani na temelju ograničenog prava glasa, te su tako bili protuteža demokratičnije izabranim donjim domovima (Lijphart, 2014: 174).

Šest je temeljnih razlika između prvog i drugog doma, kojima se izražava važnost dvodomnog sustava. Prvo, drugi domovi su uglavnom manji od prvih domova. Drugo, zakonodavni mandati zastupnika u drugim domovima obično su dulji nego u prvim domovima. Treće, većina drugih domova bira se stupnjevitim načinom. Ove razlike utječu na funkcioniranje dvaju domova, te zbog toga drugi domovi posluju neformalnije nego prvi domovi (Lijphart, 2014: 175-176). Četvrto, glavna razlika su formalne zakonske ili ustavne ovlasti koje su dodijeljene domovima. Drugi domovi uglavnom su podređeni prvim domovima. To u praksi znači da često negativni glasovi gornjih domova o zakonodavnim prijedlozima mogu biti srušeni u prvim domovima, u ponekim slučajevima jednostavnom većinom (Lijphart, 2014: 176). Također, u većini parlamentarnih sustava vlada je odgovorna isključivo prvo-mu domu, odnosno drugi dom nema ovlasti smijeniti vladu. Gornji domovi imaju ovlasti imenovanja članova izvršne vlasti, nadzora njihova rada kroz ispitivanja, te ovlast ratificiranja međunarodnih sporazuma.

Najjasnija razlika u formalnim ovlastima očituje se u zakonodavnom procesu. Ovlasti mogu biti jednake među domovima, kao kod američkog Kongresa ili švicarskog Saveznog vijeća, ili vrlo malih ovlasti odgode zakonodavnog prijedloga, kao u poljskom Senatu (Russell, 2013a; Wicciech, 2020). Njemački i austrijski gornji domovi imaju veće ovlasti nad donjim domovima kod regionalnih politika. Također, neki gornji domovi imaju manje ovlasti u pitanjima financijskih politika, a veće ovlasti kod pitanja promjene ustava (Russell, 2013a: 372). Peto, stvarna politička važnost drugih domova ovisi i o metodi njihova izbora. Drugim domovima koji se ne biraju izravno nedostaje demokratska legitimnost i stvaran politički utjecaj koji daju izravni izbori. Četvrta i peta razlika, odnosno formalne ovlasti dvaju domova i njihova demokratska legitimnost, klasificiraju dvodomna zakonodavna tijela kao simetrična ili asimetrična (Lijphart, 2014: 176). Šesta razlika jest to što se drugi dom može birati drugačijim izbornim metodama, ili su dizajnirani tako da natpredstavljaju određene manjine. Najčešće natpredstavljaju manje sastavne jedinice federacije. U tom slučaju govorimo o kongruentnim ili nekongruentnim domovima (Lijphart, 2014: 177). U svojem djelu *Demokracije* iz 1984., Lijphart klasificira kao snažan dvodoman sustav onaj u kojem su domovi nekongruentni i simetrični, kao slab onaj u kojem su domovi kongruentni i simetrični, ili nekongruentni i asimetrični, te beznačajne one domove koji su kongruentni i asimetrični (Tsebelis i Money, 1997: 3). Na snagu i utjecaj jednog od domova utječe i to koji dom ima ovlasti poslati zakon u proceduru usvajanja, koji dom ima zadnju riječ u odlučivanju, koliko puta zakon može kružiti između domova, te kako se rješavaju sporovi u različitim inačicama zakona (Tsebelis i Money, 1997: 5). Konsenzusne demokracije, koje institucionalno zahtijevaju pregovaranje i zadovoljenje širih političkih interesa, obilježava "snažan" bikameralizam, dok većinske demokracije obilježava "slab" bikameralizam (Russell, 2013a: 371).

Russell je, proučavajući moderna dvodomna tijela, zaključila kako je ključan element u značaju gornjeg doma percepcija njegove legitimnosti. Legitimnost se ogleda u očima političkih elita i javnosti, odnosno njihovoj percepciji o kvaliteti posla kojeg gornji domovi odrađuju. Zbog toga što su gornji domovi često izabrani na manje demokratičan način, njihov rad je više pod povećalom javnosti (Russell, 2013a). Neovisno o tome kako su gornji domovi strukturirani i koje su njihove zakonom propisane ovlasti, ako uživaju podršku u javnosti, imat će više pouzdanja suprotstaviti se vladi, te su veći izgledi da će vlada morati uvažiti njihove prijedloge. Percepcija legitimnosti koju javnost ima prema gornjim domovima dijeli se na izvornu, proceduralnu i supstantivnu legitimnost (Russell, 2013a: 375).

Uloga gornjih domova ovisi ne samo o institucionalnom uređenju, nego i o cijelome političkom sastavu. Izvorno mu je namijenjena uloga veto aktera u zakonodavnom procesu, ali ako je njegova stranačka struktura ista kao i u donjem domu ili u izvršnoj vlasti, njegova uloga postaje beznačajna. Stoga broj veto aktera u političkom sustavu države se vremenom može mijenjati, ovisno o stranačkoj strukturi gornjeg doma (Tsebelis, 2002).

Giannetti i dr. proučavali su utjecaj bikameralizma na formiranje vlade. U svojem radu su stavili koncept kongruentnosti u odnos s političkom pripadnošću. Kongruentna su ona tijela koja imaju istu stranačku većinu u gornjem i donjem domu. Proučavali su koliko faktor političke nekongruentnosti utječe na proces formiranja vlade. Ako se podjela zastupničkih mjesta između stranaka u gornjem domu razlikuje od podjele u donjem domu, pretpostavka je da će to otežati proces pregovora oko sastavljanja vlade. Stranke koje u donjem domu nemaju velikog utjecaja, zbog malog broja mjesta koje imaju, u gornjem domu mogu značajno utjecati na postizborne pregovore (Giannetti i dr., 2020: 473). Zaključuju kako stranačka nekongruentnost među domovima smanjuje broj koalicija koje se mogu sklopiti, i time značajno smanjuje pregovarački period. Ako gornji dom ima snažne veto ovlasti u zakonodavnom procesu, i ako može utjecati na zakonodavni proces, onda njegova stranačka kompozicija može utjecati na proces sklapanja postizbornih koalicija (Giannetti i dr., 2020: 482).

Čepo ističe kako će vlade dulje trajati ako su sposobne osigurati potporu drugog doma. Utjecaj drugog doma može se ogledati i u samom predlaganju amandmana na zakonodavni prijedlog, čak i ako taj amandman ne postane njegovim dijelom. Sama činjenica da gornji dom koristi svoje formalne ovlasti ima određenu težinu u zakonodavnom procesu. Vlade žele da njihovi prijedlozi dobiju što širu legitimnost, pa će u dvodomnim sustavima pristati na amandmane gornjeg doma kako bi on bio usvojen. Starija životna dob članova gornjeg doma svakako igra ulogu kod predlaganja zakonodavnih amandmana, kao i njihova stručnost (Čepo, 2013: 169).

Parlament Ujedinjenog Kraljevstva

Najznačajniji trenutak u razvoju institucija parlamenta dogodio se kada se Krunsko Vijeće podijelilo u dva odvojena tijela. Razvili su se Dom lordova u kojem je sjedilo predstavništvo plemstva i Donji dom u kojem je sjedilo predstavništvo naroda. Time je nastala distinkcija između individualnog i kolektivnog predstavništva, odnosno između onih koji predstavljaju sebe i onih koji zastupaju druge (Tsebelis i Money, 1997: 23).

Glavni stup političkog procesa u britanskome političkom sustavu je suverenost parlamenta (*sovereignty of parliament*). Prema tome, "volja parlamenta, koja je artikulirana u zakonskim odlukama, jest apsolutna. S gledišta svog predmeta, najnovija odluka parlamenta poništava sve prethodne odluke, pa i stare ustavnopolitičke odredbe kojih se ona tiče. Britanski parlament do danas se usteže prihvatiti autoritet koji bi mogao ograničiti njegovu zakonodavnu slobodu" (Hartmann, 2006: 55). Zakonodavstvo djeluje prema obrascu koji se zove *queen-in-parliament* (*king-in-parliament*). To u praksi znači da svaki zakon mora dobiti formalno odobrenje monarha, no obezvrjeđivanjem Doma lordova i Krune, Donji dom je postao središnje tijelo britanske politike (Hartmann, 2006: 56).

Danas se broj zastupnika britanskog gornjeg doma kreće od 700 do 800 članova. Trenutno Dom lordova ima 790 članova (members.parliament.uk, 2021). Većina zastupnika su doživotni zastupnici (*peers*) koji su izabrani da predstavljaju određenu

stranku, ili sudjeluju kao neovisni *Crossbenchers*. Svih 92 zastupnika po nasljednom pravu pripadnici su neke političke stranke. Mali broj zastupnika, njih 26, pripadnici su Anglikanske crkve i uglavnom su biskupi, a zovu se *Lords spiritual*. Reforma iz 1999. godine je značajno smanjila broj zastupnika, ali je posljednjih godina broj zastupnika lagano počeo rasti. Rezultat je to politike premijera koji nagrađuju odane saveznike mjestom u gornjem domu (Russell, 2013b: 69-70).

Struktura ovlasti koje Dom lordova ima slične su onima Donjeg doma, a također postoje i pripadnici vladajuće stranke i opozicije. *Leader of the House of Lords* član je vladina kabineta, kao što je slučaj i s Donjim domom. Ministri u vladi mogu dolaziti iz oba doma. Tri temeljne ovlasti gornjeg doma su rasprava o zakonodavnim prijedlozima, nadzor nad širim radom izvršne vlasti, te uloga glavnog deliberativnog tijela u političkom životu države (Russell, 2013b: 79). Uz ranije naveden reformski zakon iz 1911. koji mu je drastično smanjio ovlasti, Dom lordova ograničen je raznim konvencijama koje su nastale kroz povijest. Ovlast odgode zakona od godinu dana vrijedi za većinu slučajeva, ali taj rok nije fiksni i ovisi o velikom broju faktora. Prema reformskim zakonima, ako Dom lordova odbije zakon koji je došao iz Donjeg doma na dvama uzastopnim zasjedanjima, zakon može usvojiti Donji dom ako je prošlo godinu dana od njegova drugog čitanja u Donjem domu i konačnog izglasavanja (Russell, 2013b: 82). No, unatoč reformama, Dom lordova ima ovlasti veta na zakone koji su prvo predstavljeni u tom domu, kojih je otprilike trećina, stoga vlada uglavnom u proceduru u gornji dom šalje zakone koji su manje kontroverzni (Russell, 2012: 121).

Američki Kongres

Zastupnički dom ima 435 članova, koji se biraju jednomandatnim izbornim okruzima. Za pobjedu je dovoljno ostvariti relativnu većinu. Izborni okruzi Zastupničkog doma prekravaju se svakih deset godina nakon provedenog popisa stanovništva, i ne smiju znatno odstupati od broja birača. Za najmanje savezne države određeno je da moraju biti predstavljene s barem jednim zastupnikom. Senatore, koje su izvorno birali kongresi pojedinih saveznih država, biraju birači saveznih država, po dva senatora iz svake države. Zbog jednakog broja senatora koje svaka savezna država bira, postoji znatan nerazmjer u broju birača koje svaki senator predstavlja. Stoga možemo zaključiti da su ova dva doma nekongruentna. Zastupnički dom bira se na novi mandat svake dvije godine, dok mandat senatora traje šest godina, ali se svake dvije godine bira trećina senatora (Hartmann, 2006: 98). Senat se stoga bira stupnjevitim izborima, ali se bira istom izbornom metodom kao i Zastupnički dom.

Dva doma koja čine američki Kongres ravnopravna su u zakonodavnom postupku. Svaki senator ili zastupnik može podnijeti prijedlog zakona na raspravu. Predsjednik nema ovlasti predlagati zakone, tako da njegove inicijative moraju predstaviti njegovi saveznici u Kongresu. Oba doma moraju usvojiti isti tekst zakona prije slanja na odobrenje predsjedniku, a mogu i podnositi amandmane na zakonodavni prijedlog. Ako ne usvoje isti tekst, poseže se za nekim oblikom posredovanja, poput konferencija koje se stvaraju *ad hoc* od predstavnika obaju domova (Hartmann, 2006: 98). Oba doma, dakle, imaju jednake zakonodavne ovlasti, stoga možemo reći da su simetrični. Ipak, svaki dom ima posebna prava – Senat ima pravo ratificiranja međunarodnih ugovora, imenovanja članova izvršne vlasti, te postavljanja sudaca saveznih sudova i saveznog Vrhovnog suda, dok u Zastupničkom domu mora započeti zakonodavni proces zakon o porezima ili o saveznom proračunu. No, i ove

zakone mora jednako potvrditi Senat, tako da je opet izjednačen sa Zastupničkim domom (Hartmann, 2006: 98).

Senat je poseban i po tome što svaki senator ima pravo govoriti neograničeno vrijeme. Tek kada se prikupi tri petine senatora može se zaključiti rasprava. Taj mehanizam nazvan je *filibuster*, koju senatori koriste kako bi odgodili ili spriječili usvajanje neke odluke Senata. *Filibuster* služi kao oružje manjinske frakcije u Senatu kako bi se zaustavila neka odluka većine (Hartmann, 2006: 99-100). *Filibuster* je postao kontroverzan mehanizam zbog izražene stranačke polarizacije u Senatu, ali je ključan u održavanju imidža Senata kao "svjetski najpoznatijeg deliberativnog tijela". Ostaje značajno oružje manjine u Senatu, čime se sprječavaju radikalni zakonodavni prijedlozi koji nemaju podršku velike većine zastupnika. *Filibuster*, pravo na predlaganje amandmana, te još nekoliko mehanizama daju senatorima specifičnu dozu individualizma koji nisu toliko izraženi u drugim gornjim domovima (Owens i Loomis, 2006: 269). Iako odbori u Senatu nemaju tolike ovlasti u zakonodavnom procesu, oni mogu igrati ključnu ulogu u političkom životu SAD-a. Sve poznate kontroverze iz političke povijesti Amerike bile su obilježene saslušanjima u senatskim odborima – saslušanja o ratu u Vijetnamu, afera "Watergate", te politički progoni koje je provodio senator Joseph McCarthy (Owens i Loomis, 2006: 269).

Francuski parlament

Francuski parlament Pete Republike sastoji se od dva doma: Nacionalne skupštine i Senata. Nacionalna skupština ima 577 zastupnika koji se biraju u jednomandatnim izbornim okruzima prema sustavu apsolutne većine. Ako nijedan kandidat ne osvoji 50 posto i više glasova, nakon dva tjedna održava se drugi krug u kojemu sudjeluju kandidati s najbolje ostvarenim rezultatima u prvom krugu (svi koji osvoje barem 12,5 glasova ukupnog broja upisanih birača). Senat ima 348 članova koji se biraju iz 89 francuskih departmana, s time da svaki departman bira tri senatora. Polovica senatora se bira svake treće godine, a mandat senatorima traje šest godina (IPU Parline, 2021b). Biračko pravo imaju lokalni političari – gradonačelnici, predsjednici općinskih vijeća i nositelji ostalih općinskih funkcija. Biračko tijelo čini oko 240 000 osoba. Senat je zamišljen kao tijelo koje će predstavljati niže upravne razine ove iznimno centralizirane države. Nakon provedenih reformi, Francuska je danas decentralizirana unitarna država u kojoj departmani više ne obavljaju tradicionalnu upravnu funkciju za koju su bili namijenjeni (Hartmann, 2006: 150).

Možemo reći kako francuska izvršna vlast ima znatno veću kontrolu nad radom skupštine, nego što je to slučaj s američkom izvršnom vlašću. Vlada na raspolaganju ima nekoliko mehanizama kojima može kontrolirati rad parlamenta i kojima može na silu progurati neke zakonodavne prijedloge, skraćeno je razdoblje zasjedanja parlamenta, te je dana mogućnost vladi da određuje njihov način poslovanja (Smith, 2009: 44).

Nacionalna skupština i Senat imaju gotovo jednake zakonodavne ovlasti. Zakon se usvaja kada oba doma prihvate isti tekst, u protivnom se sastavlja odbor za posredovanje. Ako odbor ne uspije ostvariti kompromis dvotrećinske većine, nacrt će kružiti između dva doma dok se ne promijeni. Francuska vlada ima značajnu kontrolu nad radom parlamenta, te ima nekoliko mehanizama kojima može utjecati na zakonodavni proces – može prijedlog zakona uputiti na izglasavanje po hitnoj proceduri, čime smanjuje broj čitanja i vrijeme rasprave. Vlada također može neki

zakon vezati uz povjerenje svojem radu, ali ta inicijativa može se uputiti samo u Nacionalnu skupštinu, ne i u Senat (Smith, 2009: 41; Hartmann, 2006: 150). Iako Senat nema ovlasti srušiti vladu, svojim glasanjem može iskazati neslaganje s njezinim radom. Senat također ne može biti raspušten. Svaki zakon koji se tiče njegova rada mora dobiti odobrenje gornjeg doma, kao što je i slučaj s ustavnim reformama. U svim ostalim pogledima, senatori i zastupnici u Nacionalnoj skupštini imaju jednaka prava i ovlasti (Smith, 2009: 42). Ako se uspoređuje s britanskim Parlamentom i američkim Kongresom, francuski Parlament je obezvrijeđen, a prevlast vlade nad njime je potpuna (Hartmann, 2006: 152).

Parlament Poljske Republike

Poljski Senat specifičan je po mnogim svojim obilježjima. Jedan je od rijetkih gornjih domova koji su ponovno uspostavljeni, nakon što desetljećima nije postojao. Njegov nastanak u novijoj povijesti rezultat je pregovora o procesu demokratizacije između komunističke vlasti i demokratske opozicije (Boban, 2011). Poljski parlament sastoji se od dva doma – *Sejma* i Senata. Sejm ima 460 zastupnika, koji se biraju proporcionalno u 41 izbornom okrugu. Senat ima 100 zastupnika koji se biraju na izravnim i slobodnim izborima svake četiri godine. Mandat Senata vezan je za mandat *Sejma* – zastupnici obaju domova biraju se isti dan, čak i u slučaju izvanrednih izbora. Senat nema ovlasti raspisati nove izbore, nego isključivo predsjednik republike i *Sejm* dvotrećinskom većinom zastupnika. Stoga je Senat i u pogledu trajanja mandata podređen donjem domu. Poljski parlament specifičan je po tome što je jedan od rijetkih zakonodavnih tijela u kojemu gornji dom nema duži mandat od donjega doma (Wiecech, 2020: 46). Od 2011. godine senatori se biraju u jednomandatnim izbornim okruzima. U izborima za gornji dom snažno je izražena nejednakost u biračkom pravu građana, jer izborne jedinice značajno odstupaju po broju birača. Razlog tomu je ustavna odredba prema kojoj izborne jedinice ne smiju kršiti administrativnu podjelu države (Wiecech, 2020: 47).

Senat u svojem djelovanju nije stranački manje podijeljen, ne posluje neformalnije, te je kao i u slučaju *Sejma* izražena stranačka stega u radu i pri glasanju. Zbog toga što senatori nemaju neovisnu izbornu bazu na koju bi se oslonili pri sljedećim izborima, dužni su provoditi volju stranke kojoj pripadaju (Wiecech, 2020: 49). Poljski Ustav Senatu je dodijelio ovlasti nadzora i kontrole u zakonodavnom procesu. Ipak, i u svojem djelovanju značajno je podređen Sejmu, jer svi zakoni moraju biti predstavljeni u donjem domu. Niti jedan senator ne može predstaviti zakonodavni prijedlog. Jedino Senat u cjelini ima te ovlasti, ali Sejm ima mogućnost odbaciti njegov prijedlog. Svaki zakonodavni prijedlog koji je usvojen u Sejmu Senat može prihvatiti bez amandmana, predložiti amandmane ili ga odbaciti u cijelosti (Čepo, 2007: 182).

Senat uglavnom predlaže amandmane na zakonske prijedloge Sejma. Čak četiri petine amandmana donji dom usvoji, što daje dojam da Senat igra ključnu ulogu u zakonodavnom procesu. Ali u stvarnosti, većina amandmana su samo tehničke prirode i vrlo malo utječu na prijedlog. Može se zaključiti da Senat prema svojem institucionalnom ustrojstvu djeluje kao alat u rukama parlamentarne većine, odnosno vlade, kao metoda dodatne provjere zakona koji su na brzinu progurani kroz Sejm (Wiecech, 2020: 52). Senat ima ovlasti potvrđivanja kandidata za neke javne poslove, iako nema ovlasti sam predlagati kandidate. Jedina značajna ovlast koju Senat ima u odnosu na *Sejm* jest odlučivanje o održavanju referenduma koje predloži

predsjednik države. Senat može prihvatiti ili odbaciti poziv na referendum, i pritom je njegova odluka konačna (Čepo, 2007: 183).

U poljskoj akademskoj zajednici postoji veća podrška reformi Senata, nego njegovom ukidanju. Zalažu se za produljivanje njegova mandata i odvajanje od izbora za *Sejm*, promjenu izborne metode i povećanje neovisnosti u odnosu na *Sejm* tako da ima snažnije ovlasti, ali ne nužno da bude izjednačen s donjim domom (Wiciech, 2020: 57). Zbog toga što se oba doma biraju isti dan, vladajuće stranke su imale većinu u oba doma nakon svih parlamentarnih izbora do 2019. godine. Zbog izbornog modela, vlade su čak imale brojniju većinu u gornjem nego u donjem domu. Na izborima 2019. godine je po prvi puta opozicija osvojila tanku većinu u Senatu (Wiciech, 2020: 48).

Ostali parlamenti

U ovom odjeljku prikazat će se osnovne karakteristike ostalih gornjih domova koji su predmetom ove analize, poput načina biranja njihovih članova i osnovnih formalnih ovlasti.

Australski Senat broji 76 članova, čiji mandat traje šest godina. Šest saveznih država šalje dvanaest zastupnika, dok četvero zastupnika predstavlja savezne teritorije. Polovica zastupnika bira se svake tri godine, kao i svi zastupnici saveznih teritorija (Uhr, 1999: 93). Senat se bira proporcionalno u višemandatnim okruzima, pojedinačnim prenosivim glasom. Australski Senat ima najveće formalne ovlasti u vestminsterskom modelu vlasti. Većina zakona može biti predstavljena u gornjem domu, ali ne i financijski zakoni, proračun, te porezni zakoni. U slučaju nesuglasica između domova, na zajedničkoj sjednici obaju domova Donji dom ima veće ovlasti donijeti konačnu odluku.

Austrijski federalizam jedan je od najslabijih tipova federalnih uređenja, zbog snažne uloge federalne vlade i slabih ovlasti koje imaju savezne države. Slab austrijski federalizam najviše se očituje kroz Savezno Vijeće (*Bundesrat*) koje ima malo institucionalnih ovlasti. Formalno su mu dodijeljene ovlasti zastupanja interesa saveznih država u saveznom zakonodavstvu (Fallend, 2015: 34). Ukupan broj zastupnika može varirati ovisno o popisu stanovništva svakih deset godina. Trenutno u *Bundesratu* djeluje 61 zastupnik, koje biraju parlamenti saveznih država. Zastupnici u gornjem domu zauzimaju mjesta prema stranačkoj pripadnosti, a ne prema saveznim državama iz kojih dolaze, stoga je *Bundesrat* izrazito politizirano tijelo (Fallend, 2015: 40-41). Gornji dom ima ovlasti predlagati zakone, ali to rijetko čini. Najviše ovlasti ima kod zakona koji određuju ovlasti saveznih država, kod kojih može uložiti apsolutni veto, ali i u ovom slučaju rijetko te ovlasti zbilja i koristi. Kod ostalog zakonodavstva ima ovlasti odgode primjene zakona na osam tjedana, ali taj veto Nacionalno vijeće (donji dom) može nadglasati običnom većinom. U zakonskim prijedlozima koji se tiču financijskih politika, gornji dom nema nikakve ovlasti. Djelotvornost *Bundesrata* ovisi i o stranačkoj pripadnosti vlade. Pri sklapanju postizbornih koalicijskih pregovora, većina stranaka uvjetuje da Savezno vijeće mora odobravati zakone koje je predložila vlada. Ako vlada nema većinu u gornjem domu, onda ono češće koristi svoje veto ovlasti (Fallend, 2015: 46).

Belgijski Senat broji 60 senatora, koji predstavljaju govornike francuskog i nizozemskog jezika. Pedeset senatora neizravno je izabrano, tako da predstavljaju jezične zajednice Belgije, ali i njezine administrativne jedinice. Deset senatora je kooptirano od strane senatora administrativnih jedinica, prema rezultatima saveznih izbora (Popelier, 2018: 221). Ustavnim reformama Senat je postao dom koji predstavlja

administrativne jedinice države, te su mu ovlasti znatno smanjene. Danas formalno ima jednake ovlasti kao i gornji dom u pitanjima promjene ustava, kao i kod zakonodavstva koje se tiče savezne vlade. Kod ostalog zakonodavstva ima ovlasti predlaganja amandmana, kod kojih donji dom ima zadnju riječ. Senat nema ovlasti predlagati zakone (Popelier, 2018: 222-223).

Češki Senat nastao je kao rezultat pregovora tijekom demokratizacije Češke, odnosno isprva Čehoslovačke. Broji 81 zastupnika, čiji mandati traju šest godina, a svake dvije godine se bira trećina senatora dvokružnim većinskim izborima. Senat ima savjetodavne ovlasti, odnosno ima pravo ulaganja zakonodavnog veta, kao i predlaganja amandmana. Donji dom ima zadnju riječ, jer svaki prijedlog gornjeg doma može nadglasati apsolutnom većinom. Nešto veće ovlasti ima kod pitanja ustavnih amandmana, kao i kod izbora predsjednika Republike (Roberts, 2018: 200).

Senatori čileanskog Senata biraju se u izbornim jedinicama koje prate administrativnu podjelu države (Riquelme i dr, 2018: 2). Reformom je povećan broj senatora na 50, ali zbog njihovog stupnjevitog izbora, u razdoblju od 2018 do 2022 u Senatu služi 43 senatora. Svaka izborna jedinica za Senat bira između dva i pet senatora. Mandat traje osam godina, a svake četiri godine bira se polovica senatora (Cabrera-Tapia, 2021: 3). Oba doma imaju jednake zakonodavne ovlasti, te svaki zakon može biti predstavljen u bilo kojem domu, dok drugi dom ima ovlasti ulaganja amandmana. Jedina iznimka su financijski i porezni zakoni u kojima donji dom ima ovlasti započinjanja zakonodavnog procesa (Cabrera-Tapia, 2021: 4).

Talijanski Senat Republike broji 321 člana, od kojih je 315 izabrano na izravnim izborima, dok ostale imenuje predsjednik Republike na doživotan mandat, među redom zaslužnih građana. Bivši predsjednici Republike imaju pravo služiti doživotni mandat. Senat predstavlja talijanske regije, proporcionalno prema broju stanovnika, s time da nijednu regiju ne smije predstavljati manje od 7 senatora, osim regija Molise i Doline Aosta (Senato, 2021: 16-17). Oba doma imaju jednake zakonodavne ovlasti, te jednake ovlasti izglasavanja povjerenja vladi (Lodici, 1999: 225). Mandat u trajanju od pet godina propisan je ustavnim zakonom iz 1963. godine, a njime je određen broj senatora koji će biti birani na izborima. Iako zastupnike oba doma biraju građani na izravnim izborima, biračko tijelo se razlikuje ovisno o domu. Donji dom biraju građani stariji od 18 godina, dok gornji dom biraju građani stariji od 25 godina (Lodici, 1999: 225).

Nacionalno vijeće provincija u Južnoafričkoj Republici institucionalno je uređeno kao tijelo koje predstavlja interese provincija. Formalna zadaća gornjeg doma je predlagati zakone i ustavne amandmane koji su u interesu provincija. Gornji dom nastao je po uzoru na njemački *Bundesrat*, sa željom za suradnjom između nacionalne vlade i vlade saveznih država, odnosno nacionalnih provincija (Whittle, 2016: 23). Vijeće ima 90 zastupnika, koji predstavljaju devet regija, od kojih svaka bira deset zastupnika. Zastupnike biraju zakonodavna tijela provincija. Kod "običnog" zakonodavstva koje ne mijenja ustav, niti utječe na ovlasti provincija, Vijeće ima ovlasti predlaganja neobvezujućih amandmana. Ustavni amandmani moraju dobiti podršku šest od devet provincija u Vijeću, dok najveće ovlasti gornji dom ima kod zakona koji se tiču ovlasti koje imaju provincije (Whittle, 2016: 28-29).

Svih 105 zastupnika kanadskog Senata su imenovani. Broj zastupnika varira ovisno o tome predstavljaju li savezne države ili provincije. Senatore imenuje premijer na mandat koji traje do njihove 75. godine života, uz mogućnost ranijeg podnošenja ostavke. Ova dva čimbenika, način izbora i nerazmjernost u broju zastupnika između regija, najveći su predmet kritike. Zapadne provincije su znatno potpredstavljene

od ostatka države. Imenovanje senatora od strane premijera smatra se sinekurom, odnosno kao nagradom za vjernost vladajućoj stranci. Gornji dom ima jednake ovlasti kao i Donji dom, osim u pitanjima financijskih i poreznih zakona, koji moraju biti predstavljeni u prvom domu. Svi drugi zakoni mogu biti predstavljeni u Senatu, a ako su došli iz Donjeg doma, Senat ima pravo predlaganja amandmana. Senat također može odbiti bilo koji zakon. Unatoč ovim formalnim ovlastima, prema neformalnoj praksi Senat uglavnom predlaže manje amandmane na zakone koji su došli iz donjeg doma (Franks, 1999: 122).

Nizozemski Senat, atipično zvan Prvim domom (*Eerste Kamer*), broji 75 senatora koji se biraju neizravno na četverogodišnji mandat. Senatore biraju provincijska vijeća, tri mjeseca nakon izbora za provincijska vijeća. Sve provincije nemaju jednako pravo glasa, već ono ovisi o brojnosti stanovništva (Kiesraad, 2021). Senat ima formalno snažne ovlasti u zakonodavnom procesu. Svi zakoni koji su odobreni u donjem domu, podložni su vetu od strane gornjeg doma, ali on nema ovlasti predlaganja amandmana. U praksi, Senat rijetko koristi veto, ali svoju moć izražava kod prijetnje njegovom upotrebom. Vlada često mora izmijeniti zakonski prijedlog jer je Senat zaprijetio da će upotrijebiti veto. Suradnja između dva doma ovisi o stranačkoj većini u oba doma. Posljednjih nekoliko godina vladajuća stranka nema većinu u Senatu, stoga je češće primorana raditi ustupke i mijenjati zakonodavne prijedloge, kako gornji dom ne bi uložio veto. Formalno najveće ovlasti u zakonodavnom procesu ima donji dom, ali Senat ima snažan neformalni utjecaj na cijeli proces (van den Braak, 2019: 183-184).

Njemački *Bundesrat* sastavljen je od premijera i ministara šesnaest saveznih država. *Bundesrat* nije izravno izabranu tijelo, ali ima svoj demokratski legitimitet, jer su njegovi članovi izabrani na demokratskim izborima u svojim saveznim državama. Svaka država šalje tri do šest zastupnika u gornji dom, ovisno o veličini savezne države (Patzelt, 1999: 60). Iako *Bundesrat* formalno predstavlja interese saveznih država, zadovoljavaju se interesi političkih stranaka. Zbog toga što se stranačka struktura *Bundesrata* često mijenja, ovisno o izborima za regionalne parlamente, on ponekad djeluje u interesu vladajuće stranke, a ponekad u interesu opozicije. *Bundesrat* ima snažan zakonodavni veto u većini zakona, a u onima u kojima ga nema, ima ovlasti odgode primjene zakona. Njegov utjecaj ključan je za pitanje vanjske politike i europskih poslova. Najveće ovlasti ima u zakonodavstvu koje se odnosi na ustroj saveznih država, jer većinu zakona provode isključivo države. Jedine ovlasti koje ima isključivo *Bundestag* je pitanje povjerenja saveznoj vladi (Patzelt, 1999: 61-62). Zbog toga što mandat zastupnika ovisi o izborima za regionalna tijela, *Bundesrat* nema "vijek trajanja", već zasjeda kontinuirano (Patzelt, 1999: 67).

Rumunjski parlament jedan je od savršenih tipova dvodomnih zakonodavnih tijela. Oba doma biraju se istim izbornim modelom istoga dana na četverogodišnji mandat, te imaju iste zakonodavne ovlasti. Svaki zakon može biti predstavljen u bilo kojem domu, dok drugi dom nakon toga ima pravo predlaganja amandmana na zakonodavne prijedloge. Vlada je odgovorna i gornjem i donjem domu, odnosno da bi joj bilo izglasano povjerenje potrebno je povjerenje većine zastupnika i senatora (Constitute project, 2021). Oba doma parlamenta imaju ovlasti donošenja zakona. Ova ovlast je posebno važna posljednjih godina, jer je vlada češće počela koristiti izvršne uredbe koje donosi pod uvjetima izvanrednog stanja. Zbog takve prakse, Rumunjska je pod kontinuiranim nadzorom Europske unije još od pristupnih pregovora (Tacea, 2015: 614). Danas rumunjski Senat broji 136 zastupnika (IPU Parliment, 2021b).

Španjolski Senat broji 256 zastupnika, koji predstavljaju španjolske provincije. Četiri petine senatora bira se izravnim izborima, dok je ostatak izabrano od strane zakonodavnih tijela regija. Senatori služe četverogodišnje mandate, a svaka regija bira četiri senatora (Juberias, 1999: 260). Zbog toga što senatori služe četiri godine, kao i zastupnici donjeg doma, biraju se istoga dana. Takva praksa rezultira time da se gornji i donji dom ne razlikuju prema stranačkim većinama, stoga je velik broj izbora koji su provedeni nakon ponovne uspostave demokracije rezultirao istim stranačkim većinama u oba doma (Juberias, 1999: 268). Senatu je namijenjena uloga čuvara ustavnog poretka. Zbog toga ima veće ovlasti u pitanjima ustavnih reformi, nego što su dodijeljene donjem domu. Kod ostalih tipova zakonodavstva, Senat je podređen donjem domu, iako aktivno sudjeluje u zakonodavnom procesu, a ne samo kao korektivni faktor (Juberias, 1999: 283-284). Ipak, Senatu su samo dodijeljene ovlasti ulaganja veta i predlaganja amandmana, koje može uložiti u kratkom periodu od dva mjeseca od primitka zakonodavnog prijedloga koji je usvojio donji dom. Donji dom može prihvatiti amandmane, ili može odbaciti prijedloge običnom većinom (La Moncloa, 2021: 17).

Švicarsko Vijeće država broji 46 zastupnika koji predstavljaju 26 kantona. Šest (polu)kantona bira jednog zastupnika, dok ostali biraju dva. Švicarski bikameralizam smatra se "savršenim" zbog toga što oba doma imaju jednake ovlasti i prava u političkom životu države. Oba doma mogu predlagati ustavne amandmane, zakone i uredbe. Jednakost u zakonodavnim ovlastima odnosi se na sve oblike zakonodavstva – ratificiranje međunarodnih sporazuma, nadzor nad izvršnom vlašću, predlaganje zakonodavstva, te nadzor nad ovlastima kantona (Belser, 2018: 160). Izborni model Nacionalnog vijeća, odnosno donjeg doma, propisan je saveznim zakonodavstvom, dok kantoni sami uređuju način izbora članova Saveznog vijeća. Većina kantona, osim dva, svoje zastupnike u gornjem domu bira većinskim modelom (Belser, 2018: 163). Iako zastupnici formalno predstavljaju interese kantona, kantonalna izvršna i zakonodavna vlast nemaju ovlasti određivati zastupnicima kako da glasuju o zakonodavstvu.

Klasifikacija gornjih domova

Kriteriji koje država mora zadovoljiti da bi bila predmetom analize su sljedeći: (i) država mora imati dvodomno zakonodavno tijelo; (ii) mora imati više od pet milijuna stanovnika; (iii) mora biti slobodna izborna demokracija kontinuirano od 2000. godine do danas, prema metodologiji koju koristi *Freedom House* (Freedom House, 2021). Istraživanje će pokušati dati odgovor na pitanje koje ovlasti čine gornji dom snažnim.

Sedamnaest proučavanih slučajeva znači da se koristiti metoda kompariranja malog broja zemalja, odnosno komparacija s malim n . U *Tablici 1.* prikazane su osnovne ustavne propisane značajke sedamnaest gornjih domova koji su predmetom analize.

U *Tablici 2.* prikazani su gornji domovi sukladno demokratičnosti njihova izbora. Tako se sedamnaest proučavanih gornjih domova dijele u četiri kategorije. U kategoriju izravno izabranih gornjih domova, čiji su članovi izravno izabrani, svrstavaju se australski, češki, čileanski, poljski, rumunjski i američki Senat, te švicarsko Vijeće država. U kategoriju imenovanih domova svrstavaju se kanadski Senat, te Dom lordova Ujedinjenog Kraljevstva, čiji su članovi imenovani od strane premijera (Kanada i Ujedinjeno Kraljevstvo) ili su članovi prema nasljednom pravu (Ujedinjeno Kraljevstvo). U kategoriju neizravno izabranih gornjih domova svrstani su austrij-

Tablica 1. Osnovne značajke sedamnaest gornjih domova

Država	Ime	Članovi	Trajanje mandata (u godinama)	Način izbora
Australija	Senat	76	6	izravan izbor
Austrija	Federalno vijeće (Bundesrat)	61	4 do 6	neizravan izbor
Belgija	Senat	60	4	50 izravan izbor, 10 kooptirano
Češka	Senat	81	6	izravan izbor
Čile	Senat Republike	50	8	izravan izbor
Francuska	Senat	348	6	neizravan izbor
Italija	Senat Republike	321	5	315 izravno izabranih, 6 imenovanih
Južnoafrička Republika	Nacionalno vijeće provincija	90	5	neizravan izbor
Kanada	Senat	105	do 75. god. života	imenovani
Nizozemska	Senat	75	4	neizravan izbor
Njemačka	Federalno vijeće (Bundesrat)	69	zasjeda trajno	neizravan izbor
Poljska	Senat	100	4	izravan izbor
Rumunjska	Senat	136	4	izravan izbor
SAD	Senat	100	6	izravan izbor
Španjolska	Senat	265	4	208 izravno izabrano, 58 imenovano
Švicarska	Vijeće država	46	4	izravan izbor
Ujedinjeno Kraljevstvo	Dom lordova	800	doživotno	imenovani/nasljedno pravo

Izvor: IPU Parline, 2021.

sko Federalno vijeće, francuski i nizozemski Senat, južnoafričko Vijeće provincija, te njemački *Bundesrat*. U četvrtu kategoriju smjestili su se gornji domovi čiji je dio zastupnika izabran izravno, a dio neizravno izabran ili imenovan. Ovdje pripadaju belgijski Senat, čijih je 50 zastupnika izravno izabrano, a deset zastupnika dolazi iz saveznih jedinica, talijanski Senat čiji su gotovo svi zastupnici izravno izabrani, osim pet senatora koje imenuje predsjednik iz redova zaslužnih građana, te španjolski Senat čijih je četiri petine zastupnika izravno izabrano, dok je jedna petina izabrana od strane zakonodavnih tijela regija.

Drugo obilježje gornjih domova koje će se klasificirati su formalne ovlasti koje gornji domovi imaju u odnosu na donji dom. Kako bi mogli biti klasificirani, određeno je šest kategorija formalnih ovlasti koje gornji dom može imati u djelovanju parlamenta. Ako gornji dom ima jednaku ovlast kao i donji dom, dodijeljena mu je vrijednost 1, a ako nema jednake ovlasti dodijeljena je vrijednost 0. Formalne ovlasti su sljedeće: (i) jednake ovlasti započinjanja zakonodavnog procesa; (ii) ima li gornji dom pravo utjecaja na zakonodavstvo ili zadnju riječ ima donji dom; (iii) uloga u

Tablica 2. Klasifikacija gornjih domova prema demokratičnosti njihova izbora

Izravno izabrani domovi	Neizravno izabrani domovi	Imenovani domovi	Izravno izabrani i imenovani
Australija	Austrija	Kanada	Belgija
Češka	Francuska	Ujedinjeno Kraljevstvo	Italija
Čile	Južnoafrička Republika		Španjolska
Poljska	Nizozemska		
Rumunjska	Njemačka		
SAD			
Švicarska			

Izvor: IPU Parline, 2021.

potvrđivanju članova izvršne vlasti, odnosno davanja povjerenja vladi; (*iv*) ovlasti imenovanja na ključne pozicije, poput veleposlanika ili guvernera središnje banke; (*v*) ovlasti ratificiranja međunarodnih ugovora; te (*vi*) uloga u postupku promjene ustava. U *Tablici 3.* prikazani su gornji domovi, te dodijeljene vrijednosti prema formalnim ovlastima.

Prema formalnim ovlastima koje gornji domovi imaju u odnosu na donji dom, gornji domovi grupirani su u nekoliko kategorija. U prvoj skupini nalaze se gornji domovi koji imaju ukupnu vrijednost 5 ili 6. Ti domovi imaju (gotovo) jednake ovlasti kao i donji dom prema kategorijama određenim u ovoj analizi, ili imaju ovlasti koje donji domovi nemaju te ih se može klasificirati kao (jednako) snažne gornje domove u odnosu na ovlasti koje ima donji dom. Ovdje pripadaju čileanski, kanadski, talijanski, rumunjski i američki Senat, te švicarsko Vijeće država. U drugoj skupini nalaze se gornji domovi koji imaju vrijednosti 3 ili 4, odnosno, neke formalne ovlasti izjednačene su s donjim domom dok nemaju druge ovlasti koje ima donji dom. Najčešće se to odnosi na pitanje davanja povjerenja, odnosno nadzora nad izvršnom vlašću, te ovlasti imenovanja na ključne funkcije. U ovu kategoriju srednje snažnih gornjih domova pripadaju australski, češki, francuski, nizozemski, poljski i španjolski Senat, južnoafričko Nacionalno vijeće provincija, te austrijsko Federalno vijeće. U posljednjoj kategoriji nalazi se najslabiji gornji dom u ovoj analizi, belgijski Senat. Belgijski Senat prema ovoj klasifikaciji najviše odudara od one koju je iznio Lijphart u svojoj knjizi *Modeli demokracije* (Lijphart, 2014). Zbog toga što prema formalnim ovlastima propisanim ustavom, Senat ima ovlasti započinjanja zakonodavnog procesa samo u ograničenim slučajevima koji su propisani člankom 77. Ustava, poput zakona koji se tiču saveznih jedinica, ovlasti Senata ili amandmana Ustava (Constitute Project, 2021).

Županijski dom Hrvatskog sabora (1993-2001)

Županijski dom ne zadovoljava kriterije koji su izabrani za ranije provedenu analizu. Hrvatska u vrijeme njegova postojanja nije imala pet milijuna stanovnika, niti je prema metodologiji *Freedom Housea* pripadala u kategoriju slobodnih demokracija. Ipak, valjalo bi proučiti i hrvatski primjer gornjeg doma, koji je svega nekoliko godina bio dio parlamentarnog sustava države.

Tablica 3. Klasifikacija gornjih domova prema formalnim ovlastima

	Zakonodavna inicijativa	Mogućnost veta	Izvršna vlast	Ovlasti imenovanja	Ratifikacija međunarodnih ugovora	Promjena ustava	Ukupno
Australija	1	0,5	0	0	1	1	3,5
Austrija	1	0,5	0	0	1	1	3,5
Belgija	0,3	0,3	0	0	0	1	1,6
Češka	1	0	0	1	1	1	4
Čile	1	1	0	1	1	1	5
Francuska	1	0	0	1	1	1	4
Italija	1	1	1	1	1	1	6
JAR	0,5	0,5	0	0	1	1	3
Kanada	1	1	0	1	1	1	5
Nizozemska	0	1	0	0	1	1	3
Njemačka	1	1	0	0	1	1	4
Poljska	1	0	0	0	1	1	3
Rumunjska	1	1	1	1	1	1	6
SAD	1	1	1	1	1	1	6
Španjolska	1	1	0	0	1	1	4
Švicarska	1	1	1	1	1	1	6
UK	1	1	0	0	1	1*	4

Podaci za prve četiri kategorije preuzeti su s internetskih stranica Interparlamentarne unije (IPU Parline, 2021) i portala Constitute Project (Constitute Project, 2021). Podaci za petu kategoriju preuzeti su iz službenog dokumenta Europske unije (Grosek i Sabbati, 2016), te portala Constitute Project. Podaci za šestu kategoriju preuzeti su s portala Constitute Project.

* Ujedinjeno Kraljevstvo nema pisani ustav kao objedinjeni dokument. Postoje određeni zakoni koji se mogu smatrati ustavnima, ali Dom lordova ima jednake ovlasti u njihovoj izmjeni kao i kod drugih zakona.

Ustavom iz 1990. godine u Hrvatskoj je uspostavljen dvodomni parlament, Sabor Republike Hrvatske, a sastojao se od Zastupničkog doma i Županijskog doma. Županijski dom svoje djelovanje započeo je konstituiranjem u veljači 1993. godine, a završio s ustavnim reformama 2001. Gornji dom Sabora RH uspostavljen je kao savjetodavno i deliberativno tijelo, čija je uloga bila predlaganje i rasprava o zakonskim prijedlozima o kojima odlučuje Zastupnički dom (Kasapović, 1997: 97). Županijski dom zamišljen je kao tijelo teritorijalnog predstavnništva građana kroz koji predstavnici županija mogu izražavati regionalne interese birača. Imao je pravo zakonodavne inicijative, ali nije imao pravo odlučivati o donošenju zakona. Imao je ovlasti i predlaganja izmjena ustava, raspisivanja referenduma, te zakona kojima se uređuju nacionalna prava i ustavom predviđene slobode. Jedno od najvažnijih ovlasti Županijskog doma bilo je pravo suspenzivnog veta na zakone izglasane u Zastupničkom domu, ali je donji dom imao pravo nadglasati taj veto natpolovičnom većinom svih zastupnika. Vlada je bila odgovorna isključivo donjem domu, te je

Županijski dom u sferi kontrole nad izvršnom vlašću imao vrlo malo ovlasti. Ona se svodila na to da su zastupnici imali pravo postavljati Vladi ili pojedinim ministri- ma zastupnička pitanja. Najsnažniju formalnu ovlast imao je kod imenovanja su- daca Ustavnog suda i članova Državnog sudbenog vijeća, jer Zastupnički dom nije mogao popuniti ta mjesta s osobama koje nisu predložene od strane donjeg doma (Deren-Antoljak, 1993: 79-80). Prema ustavu iz 1990. u Županijski dom građani svake županije birali su tri zastupnika. Predsjednik Republike mogao je imenovati do pet zastupnika iz redova zaslužnih građana, te je i sam mogao biti doživotni član po isteku mandata. Mandat zastupnika trajao je četiri godine, kao i mandat članova Zastupničkog doma (Hrvatski sabor, 1990). Zastupnici su se birali u tromandatnim izbornim okruzima, od kojih je svaka županija činila jedan okrug. Kandidati su se natjecali na "personaliziranim" izbornim listama s nominalnim nositeljima lista, a glasovi su se preračunavali u mandate D'Hondtovom metodom (Kasapović, 1997: 99). Izbori za Županijski dom proveli su se samo dva puta, 1993. i 1997. godine, a prije slijedećih izbora gornji dom je ukinut ustavnim reformama.

Kada bi se Županijski dom svrstao u ranije provedenu klasifikaciju, smjestio bi se u četvrtu kategoriju gornjih domova, koji su (većim) dijelom izravno izabrani, a dijelom imenovani, zajedno s belgijskim, talijanskim i španjolskim Senatom. Prema snazi, bio bi svrstan u kategoriju srednje jakih gornjih domova. Kao i kod drugih gornjih domova koji su svrstani u tu kategoriju, Županijski dom nije imao ovlasti davanja povjerenja izvršnoj vlasti ili potvrđivanja njezinih članova, što je jedna od najvažnijih ovlasti koje dom može imati. Drugo značajno ograničenje bilo je dono- šenje zakona, jer je u zakonodavnom procesu Županijski dom imao samo ovlasti inicijative zakonskih prijedloga.

Postojanje drugog doma bilo je sporno prema nekoliko osnova. Prva je bila pred- stavnička osnova, jer je Hrvatska bila (i ostala) unitarna i centralizirana država, u kojoj su županije administrativno-upravne jedinice i uglavnom nisu izraz regional- ne podjele zemlje. Regionalna dimenzija predstavništva bila je podređena stranač- koj dimenziji, a Županijski dom preslikavao je stranačko-političke polarizacije koje su postojale u prvome domu (Kasapović, 1997: 97). Zbog načina izbora njegovih zastupnika, formalnih ovlasti i političkog uređenja Hrvatske njegovo je postojanje bilo suvišno. Stoga je gornji dom opravdano ukinut u sklopu širih reformi kojima se temeljno promijenio politički ustroj države. Njegovo postojanje bilo bi opravdano kada bi Hrvatska doživjela teritorijalni preustroj u kojem bi bilo uspostavljene re- gije, umjesto dosadašnjih županija, te kada bi mu bile dodijeljene temeljne ovlasti koje snažni gornji domovi imaju – ovlast donošenja zakona i izglasavanja povjerenja izvršnoj vlasti, kao što je to slučaj s talijanskim Senatom. Time bi se ostvarila vizija ustavotvoraca koji su Županijski dom modelirali prema ustavnim rješenjima Italije i Španjolske (Sokol i Smerdel, 1998: 195).

Zaključak

Bikameralizam je u većini država rezultat povijesnog razvoja političkog sustava. Za neke je on snažna institucionalna protuteža izvršnoj vlasti, dok je za druge relikv prošlih vremena koje treba ukinuti. Posebno su takvi zahtjevi najglasniji u državama čiji su gornji domovi u cijelosti izabrani ili su njihovi članovi zastupnici po nasljed- nom pravu, poput britanskog Doma lordova.

Drugi domovi razlikuju se prema načinu izbora, te prema formalnim ovlastima u zakonodavnom procesu. Prema kriteriju načina izbora gornji domovi mogu biti svr- stani u četiri kategorije: gornji domovi koji su u cijelosti izravno izabrani, oni koji su

imenovani ili su njihovi članovi zastupnici prema nasljednom pravu, oni koji su neizravno izabrani, te oni koji su dijelom izravno izabrani a manjim dijelom neizravno izabrani ili imenovani. Klasifikacija prema formalnim ovlastima provedena je tako da se proučava šest ovlasti koje parlamenti imaju: ovlasti zakonodavne inicijative, ulaganja amandmana na zakonodavne prijedloge, ovlast davanja povjerenja izvršnoj vlasti ili potvrđivanja članova izvršne vlasti, ovlast ratificiranja međunarodnih ugovora, te ovlasti izmjene ustava. Sukladno ovlastima koje gornji domovi imaju u odnosu na donji dom dodijeljena im je vrijednost 0 ili 1. Nakon dodjeljivanja vrijednosti, gornji domovi su prema formalnim ovlastima klasificirani u tri kategorije: snažni, srednje snažni i slabi gornji domovi. Rad je pokušao dati odgovor na pitanje koje formalne ovlasti čine određeni gornji dom snažnim u odnosu na donji dom parlamenta.

Posljednji dio rada analizirao je Županijski dom koji je bio dijelom Sabora Republike Hrvatske od 1993. do 2001. godine. Analizirani su način izbora gornjeg doma hrvatskog parlamenta, njegove formalne ovlasti, te njegov način djelovanja. Ako bismo ga uvrstili u našu klasifikaciju, bio bi smješten u kategoriju domova koji su dijelom izravno izabrani, a dijelom imenovani. Prema formalnim ovlastima bio bi smješten u kategoriju srednje snažnih gornjih domova, jer mu je nedostajala ovlast davanja povjerenja izvršnoj vlasti i ovlast donošenja zakona. Rad je pokušao ukazati na nedostatke koje je Županijski dom imao, te predložiti koje bi karakteristike trebalo izmijeniti, uključujući i administrativni preustroj države, ukoliko bi se razmišljalo o ponovnom uvođenju gornjeg doma.

Literatura

- Belser, E. M. (2018). The Swiss Ständerat: a Model of Perfect Bicameralism. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 152-181. <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0021>
- Boban, D. (2011). *Polupredsjednički sustavi Rusije i Poljske*. Zagreb: Političke analize.
- Cabrera-Tapia, R. (2021). The Chilean Congress: Bicameralism in a Presidential System. PSA Parliaments specialist group. <https://psaparliaments.org/wp-content/uploads/2021/03/Chile.pdf>.
- Čepo, D. (2007). Uloga drugih domova u političkim sustavima Poljske i Rumunjske. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 9(1), 171-181.
- Čepo, D. (2013). Snažni bikameralizam u SAD-u i SR Njemačkoj: izvor za reformu Vijeća Europske unije. *Politička misao*, 50(4), 163-189.
- Constitute Project (2021). Constitutions. <https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en>
- Deren-Antoljak, Š. (1993). Odnos Zastupničkog i Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske. *Politička misao*, 30(4), 74-96.
- Fallend, F. (2015). A Redundant Second Chamber? The Austrian Bundesrat in Comparative Perspective. U: G. Bischof i F. Karlhofer (ur.), *Austrian Federalism in Comparative Perspective* (str. 34-53). Innsbruck: Innsbruck University Press.
- Franks, C. E. S. (1999). Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? U: S. Patterson i A. Mughan (ur.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World* (str. 120-161). Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Freedom House (2021). Freedom in the World, 1973-2021. [freedomhouse.org](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/Country_and_Territory_Ratings_and_Statues_FIW1973-2021.xlsx) https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/Country_and_Territory_Ratings_and_Statues_FIW1973-2021.xlsx
- Giannetti, D., Pedrazzani A. i Pinto, L. (2020). Bicameralism and Government Formation: Does Bicameral Incongruence Affect Bargaining Delays? *European Political Science Review*, 12(4), 469-484. <https://doi.org/10.1017/S1755773920000235>
- Grosek, K. i Sabbati G. (2016). Ratification of international agreements by EU Member States. Bruxelles: Europska unija.
- Hartmann, J. (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*. Zagreb: Politička kultura.
- Hrvatski sabor (1990). Ustav Republike Hrvatske. *Narodne Novine* 56 (br. dok. 1092).
- Inter-parliamentary Union (2021). National Parliaments. <https://www.ipu.org/national-parliaments>
- IPU Parline (2021a). Parline – Global data on national parliaments. <https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments>
- IPU Parline (2021b). Global data on national parliaments. France Senate. https://data.ipu.org/content/france?chamber_id=13397
- IPU Parline (2021c). Global data on national parliaments. Romania Senate. https://data.ipu.org/content/romania?chamber_id=13510
- Juberias, C. F. (1999). A House in Search of a Role: The Senado of Spain. U: S. C. Patterson i A. Mughan (ur.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. (str. 260-300). Columbus, OH: Ohio State University Press.

- Kant, I. (1999). *Metafizika čudoređa*. Zagreb: Matica hrvatska.
- Kasapović, M. (1997). Izbori za Županijski dom Sabora. *Politička misao*, 34(2), 95-103.
- Kiesraad (2021). Elections of the Senate. <https://english.kiesraad.nl/elections/elections-of-the-senate>
- La Moncloa (2021). Spanish Constitution. https://www.lamoncloa.gob.es/documentos/constitucion_inglescorregido.pdf
- Lijphart, A. (2014). *Modeli demokracije*. Zagreb: Političke analize.
- Lodici, C. (1999). The Parliamentary Autonomy: The Italian Senato. U: S. Patterson i A. Mughan (ur.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. (str. 225-259). Columbus, OH: Ohio State University Press
- Members.parliament.uk (2021). Lords membership. <https://members.parliament.uk/parties/Lords>
- Owens, J. E., i Loomis, B. A. (2006). Qualified Exceptionalism: Congress in Comparative Perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 258-290. <https://doi.org/10.1080/13572330600875464>
- Passaglia, P. (2018). Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 1-29. <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0014>
- Patzelt, W. J. (1999) The Very Federal House: The German Bundesrat. U: S. Patterson i A. Mughan (ur.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. (str. 59-92). Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Popelier, P. (2018). Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 215-237. <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0024>
- Riker, W. H. (1992). The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review*, 13(1), 101-116. <https://doi.org/10.1177/019251219201300107>
- Riquelme, F. i dr. (2018). Voting power of political parties in the Senate of Chile during the whole binomial system period: 1990-2017. <https://arxiv.org/abs/1808.07854>
- Roberts, A. (2018). Effort, incentives, and culture in the Czech Senate. *The Journal of Legislative Studies*, 24(2), 197-210. <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1477272>
- Russell, M. (2001). What are Second Chambers for. *Parliamentary Affairs*, 54, 442-458. <https://doi.org/10.1093/parlij/54.3.442>
- Russell, M. (2012). Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey. *The Political Quarterly*, 83(1), 117-129. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2012.02275.x>
- Russell, M. (2013a). Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *Journal of Legislative Studies*, 19(3), 370-391. <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.773639>
- Russell, M. (2013b). *The Contemporary House of Lords*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199671564.001.0001>
- Scott, K. (2013). *The Federalist Papers*. New York: Bloomsbury.

- Senato (2021). Constitution of the Italian Republic. https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
- Shell, D. (2001). The History of Bicameralism. *Journal of legislative studies*, 7(1), 5-18. <https://doi.org/10.1080/714003862>
- Siaroff, A. (2013). *Comparing Political Regimes*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smith, P. (2009). *The Senate of the Fifth French Republic*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sokol S., i Smerdel B. (1998). *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tsebelis, G., i Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609350>
- Uhr, J. (1999). Generating Divided Government: The Australian Senate. U: S. Patterson i A. Mughan (ur.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. (str. 93-119). Columbus, OH: Ohio State University Press.
- van den Braak, B. (2019). *The vitality of the Dutch Senate: two centuries of reforms and staying in power*. U: N. Bijleveld, C. Grittner, D. E. Smith i W. Versteegen (ur.), *Reforming Senates: Upper Legislative Houses in North Atlantic Small Powers 1800-present* (str. 173-188). London i New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429323119>
- Waldron, J. (2012). Bicameralism and the Separation of Powers. *Current Legal Problems*, 65(1), 31-57. <https://doi.org/10.1093/clp/cus021>
- Whittle, P. (2016). *The Power To Negotiate: Examining Mandating Procedures In The National Council Of Provinces And Their Impact On Legislation And Other Parliamentary Processes*. Cape Town: UCT Press.
- Wiciech, T. (2020). The Polish Senate: an unnecessary second chamber. *Studia i analizy*, 57(3), 44-59. <https://doi.org/10.33896/SPolit.2020.57.3>

Analysis of the Upper Houses in Electoral Democracies: The House of Counties (1993-2001) in Comparative Perspective

Summary Bicameral legislatures are part of the institutional set-up in seventy-nine countries. Bicameralism is one of the strongest institutional counterbalances to the executive. Due to their specificity, the upper houses are of interest to political scientists, so the question arises as to why they are rarely the subject of research. The paper seeks to fill the research gap by studying the institutional arrangements of the seventeen electoral democracies, which have bicameral legislatures. The first part of the paper provides an overview of the historical development of bicameralism. The second part of the paper presents contemporary bicameralism and presents in detail four ideal-typical examples of the upper houses – the United Kingdom, the United States, France, and Poland. The third part presents the basic features of the other upper houses that are the subject of research. In the fourth part of the paper, a comparison of the seventeen upper houses is carried out to give an answer to the research question of what makes the upper house strong according to its formal powers. On the twentieth anniversary of its abolition, the last section analyzes the formal powers and democratic features of the election rules for the House of Counties of the Parliament of the Republic of Croatia (1993-2001).

Keywords bicameralism, upper house, democracy, powers, House of the Counties, regionalization

Kako citirati članak / How to cite this article:

Zrile, A. (2021). Analiza gornjih domova izbornih demokracija: Županijski dom (1993-2001) u komparativnoj perspektivi. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, (18)1. 81-103. <https://doi.org/10.20901/an.18.10>