

ULOGA DRUGIH DOMOVA U POLITIČKIM SUSTAVIMA POLJSKE I RUMUNJSKE

Dario Čepo

*Leksikografski zavod
"Miroslav Krleža"*

Pregledni rad

Primljeno: prosinac 2007.

Sažetak U radu se prikazuje razvoj bikameralnih zakonodavnih tijela, razlikujući pritom britanski i američki model bikameralizma. Također se nastoji prikazati snaga drugih domova utemeljena na razlici između unitarne i federalne države, iznoseći tipologiju bikameralnih tijela Arenda Lijpharta. Pokušava se, uz to, ukratko ocrtati bikameralno-unikameralna dihotomija na području Srednje i Istočne Europe te pokazati problematična legitimnost drugih domova u unitarnim državama. Na primjeru Senata u Poljskoj i Rumunjskoj nastoji se istaknuti njihov različit povijesno-institucionalni razvitak, razlike u ovlastima i funkcioniranju te njihov odnos prema prvim domovima. Uz to se oba Senata nastoje tipološki smjestiti u jedan od četiri Lijphartova bikameralna tipa, služeći se sa šest relevantnih varijabli i ističući pritom glavnu razliku zbog koje je Senat Poljske podređen, a Senat Rumunjske ravnopravan prvome domu.

Ključne riječi bikameralizam, drugi dom, Arend Lijphart, Senat, Rumunjska, Poljska

Uvod

Povijesno su se zakonodavno-predstavnička tijela najčešće sastojala od dvaju ili više domova, reflektirajući stalešku podjelu određenoga političkoga entiteta (monarhije, republike, srednjovjekovnoga grada-države). Širenjem biračkoga prava i jačanjem demokracije broj se domova u parlamentima sma-

njavao, stoga se danas uglavnom razlikuju unikameralni i bikameralni parlament¹. Bikameralni oblik formiranja

¹ Najzanimljivija iznimka od ovoga pravila norveški je *Storting*, koji se bira kao jednodomno (unikameralno) zakonodavno-predstavničko tijelo, čiji se zastupnici po konstituiranju dijele u dva doma, *Odelsting*

zakonodavnih institucija u biti znači postojanje dvaju zasebnih tijela, koja deliberiraju i donose odluke na odvojenim sjednicama². Dok neke od tih dvodomnih struktura imaju dugu povijest postanka, razvoja i djelovanja, veći ih je broj, pogotovo na području Srednje i Istočne Europe te Latinske Amerike, stvoren ustavima donesenima u posljednjim desetljećima 20. stoljeća.

U radu će se prikazati dva tipična oblika bikameralnoga razvoja. Riječ je o britanskome modelu, koji se temeljio, a i dalje se djelomično temelji, na staleškoj dimenziji predstavništva te neizravnom i neteritorijalnom izboru članova, i američkome modelu bikameralizma, koji je nastao kao posljedica federalizacije SAD-a i potrebe zastupljenosti interesa saveznih država, uz postojeću zastupljenost interesa građana. Jedan od ta dva oblika bikameralne zakonodavne strukture posljedično su preuzele i ostale države s bikameralnim parlamentima.

Uz to će se dati sažet pregled razloga i opravdanosti opstanka bikameralizma, poglavito u unitarnim državama, poput Rumunjske i Poljske, kao i kriti-

ka s kojima se zagovornici bikameralnih sustava sve više susreću, osobito nakon uvođenja općega prava glasa i gotovo sveobuhvatnoga ukidanja staleških razlika i privilegija.

Jedno je od glavnih pitanja svih institucionalnih teoretičara koji se bave proučavanjem zakonodavnih tijela ono o svrsishodnosti drugoga zakonodavnog doma u situaciji općega prava glasa i suvereniteta koji proizlazi iz naroda. Kako bismo shvatili današnji položaj drugih domova unutar zakonodavne strukture valja, prije svega, proučiti način njihova nastanka.

1. Nastanak i razvoj bikameralizma

1.1. Začeci suvremenoga bikameralizma: primjer Velike Britanije

Povijesno je suvremeni bikameralizam nastao u 14. stoljeću³ u Engleskoj, i to razdvajanjem predstavnika gradova i nižega plemstva u jedan dom te višeg plemstva u drugi dom parlamenta. Temeljem te podjele 1339. godine nastala je prva bikameralna struktura koja je, sve do donošenja američkoga Ustava,

i *Lagting*. Četvrtina izabranih zastupnika postaje članovima *Lagtinga*, svojevrsnoga drugog doma čije su ovlasti samo formalne naravi. Podjela, doduše, postoji samo kada se raspravlja o pitanjima nefinancijske prirode. Kada se donose odluke o financijskim izdacima ili se raspravlja o proračunu, svi zastupnici iznova odlučuju zajedno kao članovi *Stortinga*.

² U ovom slučaju postoje i neke iznimke. Senat i Zastupnički dom Rumunjske, primjerice, zasjedaju i donose odluke na zajedničkoj sjednici u slučaju izglasavanja opoziva predsjednika republike. Slična je situacija i u Poljskoj.

³ Iako se ne može govoriti o postojanju bikameralne zakonodavne strukture u najranijim oblicima političkoga razvoja na europskome kontinentu, ukoliko uzmemo u obzir da se bikameralnim strukturama mogu smatrati sve one u kojima dva tijela deliberiraju i donose odluke na odvojenim sjednicama, tada se može istaknuti da je i u antici postojala barem kvazibikameralna struktura. Ipak, prema Tsebelisu i Money (1997) nekoliko je razloga zbog kojih ta tijela ne možemo smatrati istinskim bikameralnim strukturama. Najvažniji je nepostojanje stroge diobe vlasti u kojoj bi se znale granice između zakonodavnih, izvršnih i sudbenih ovlasti, a uz to je i moć skupština bila uvelike ograničena ovlastima vladara.

bikameralizam temeljila na staleškom načelu predstavništva. Princip mješovite vladavine kakav se primjenjivao u antičko doba⁴ primijenjen je i u stvaranju institucionalne strukture u Engleskoj. Takva se struktura zakonodavnoga tijela razvijala u tri faze dugoga reformskog procesa, a proistekla je iz Velikoga vijeća u kojem su sjedili kraljevi savjetnici.

Prva je faza započela dobivanjem prava na odlučivanje o porezima, koje je došlo u ruke Velikoga vijeća. Ono se sastajalo povremeno i to na kraljevu inicijativu, kada je trebalo raspraviti o pojedinim važnim pitanjima, među kojima je najvažnije bilo pitanje oporezivanja. Visoko plemstvo i kler uspjeli su se 1215. godine izboriti za niz prava, koja im je kralj Ivan Bez Zemlje dodijelio potpisujući *Magnu Chartu*. Među nizom prava najvažnija je bila obveza vladara da za svako novo povećanje poreza mora dobiti suglasnost Velikoga vijeća (Tsebelis i Money, 1997: 22).

Druga faza započela je postupnim proširenjem Velikoga vijeća i primanjem predstavnika različitih staleža.

⁴ Antička se kvazibikameralna struktura može objasniti grčkom idejom mješovite vladavine, koja se temelji na premisi da i najmudriji vladari mogu pogriješiti ako ne postoji protuteža njihovoj vladavini. Ta je protuteža predstavljena u društvenim skupinama koje čine antičko (prvo grčko, a potom i rimsko) društvo – monarh, aristokracija i narod. Stoga su u antičkim polisima, a potom i u Rimskoj Republici, najčešće postojala dva vijeća, odnosno skupštine, koja su imala savjetodavnu ulogu. U nekim antičkim polisima (Sparta, Kartaga, Kreta) savjetodavna su pak tijela bila podijeljena na skupštine koje su predstavljale različite društvene skupine (Tsebelis i Money, 1997: 17).

Najčešći je razlog proširenja članstva bila potreba za povećanjem poreza. Broj zastupnika povećavao se izborom lokalnih predstavnika u engleskim okruzima. Tako su predstavnici viteških redova prvi put izabrani 1227, niže svećenstvo 1254, a predstavnici građanstva u Vijeće su prvi put ušli 1283. godine. Otada i počinju redovitija parlamentarna zasjedanja toga zakonodavno-savjetodavnoga tijela u kojem se nalaze predstavnici svih relevantnih društvenih staleža (*ibid.*).

Treća se faza bikameralnoga razvoja temeljila na podjeli Velikoga vijeća izdvajanjem pojedinih staleža u zasebna deliberativna tijela. Dakle prvotna se podjela temeljila na staležima. Prvi je parlament zasjedao skupno kako bi čuo kraljeve zahtjeve, a potom se svaki stalež sastajao zasebno kako bi odlučivao o davanju vlastitih poreza. Kasnija se pak podjela, iz koje je proizišao današnji britanski parlament podijeljen na Dom lordova i Predstavnički dom (*House of Commons*), temeljila na različitom načinu izbora članova parlamenta, odnosno na razlici u tome jesu li članovi predstavljali sebe i svoje interese (poput visokoga plemstva) ili su bili predstavnici općih interesa vlastitoga staleža (u ovom slučaju građanstva i nižega plemstva) (*ibid.*).

S obzirom na to da je cjelokupan reformski proces engleskoga institucionalnog sustava bio iznimno dug, ne čudi što je do potpunoga razdvajanja na dva doma došlo tek 1339. godine. Otada je prvi dom predstavljao demos, a drugi dom aristokraciju. Suvremeni primjer tako utemeljenog drugog doma britanski je Dom lordova.

1.2. Američki model bikameralizma: prevlast teritorijalnoga načela predstavljajnja

Drugi smjer razvoja bikameralnih zakonodavnih sustava izravna je posljedica britanskoga modela, što ne čudi ako imamo na umu da je njegov izvor u Ustavu SAD-a, koji je nastao na ustavima prvih sjevernoameričkih kolonija, a koje su pak u svome autonomnom djelovanju preuzele institucionalni dizajn britanske matice. Većina je dakle kolonija imala bikameralnu zakonodavnu strukturu. Stoga ne čudi što je veliki kompromis⁵ iz kojega je nastao Ustav SAD-a kakav danas poznajemo doveo do uvođenja upravo takve zakonodavne strukture i na nacionalnoj razini, no na uvelike izmijenjenom načelu predstavništva u odnosu na dotada postojeći britanski model.

⁵ Izaslanici na Kontinentalnom kongresu, na kojem je izrađen novi Ustav SAD-a, iznijeli su niz prijedloga o budućem funkcioniranju nastajuće nacije. Najutjecajniji je od njih bio prijedlog izaslanstva Virginie, u kojem je, ukratko, predloženo stvaranje jake središnje vlasti te određivanje broja zastupnika u jednodomnome zakonodavnom tijelu na temelju broja stanovnika pojedine države. Takav je prijedlog bio neprihvatljiv manjim državama, u ime kojih je izaslanstvo države New Jersey iznijelo protuprijedlog. Njime se tražilo donošenje amandmana na postojeći Akt o konfederaciji umjesto usvajanja potpuno novoga akta, kao i zadržavanje ravnopravnosti u jednodomnome Kongresu, u kojem bi svaka država imala jednoga zastupnika. Velik kompromis koji je iz toga proizašao doveo je do stvaranja bikameralnoga zakonodavnog tijela u kojem članove prvoga doma biraju državljani SAD-a ovisno o broju stanovnika pojedine savezne države, dok u Senatu sjede dva predstavnika svake od saveznih država koje čine SAD (Sellers, May i McMillen, 1996: 70).

Glavni problem prilikom donošenja Ustava bilo je očuvanje interesa manjih država od prevlasti velikih, koje bi imale dominantnu ulogu kad bi se zakonodavna struktura temeljila samo na broju stanovnika. Bikameralnom je strukturom priznato federalno načelo ustrojstva SAD-a, u kojem članove prvoga doma biraju svi građani s pravom glasa ovisno o broju stanovnika pojedine države, dok je u drugome domu svaka država predstavljena s po dva zastupnika, koji se brinu za očuvanje interesa saveznih država, a posredno i njihovih građana. Time je došlo do evolucije, odnosno do stvaranja potpuno novoga smjera u razvoju bikameralizma, koji je umjesto staleških počeo predstavljati teritorijalne razlike, a umjesto društvenih skupina članovi američkoga Kongresa predstavljali su građane države u cjelini, kao i one iz svojih saveznih država (*ibid.*: 26-27).

Taj je oblik uspostavljanja bikameralne strukture svoju obranu dobio u *Federalističkim spisima*, u kojima je James Madison branio predstavničku dimenziju te dimenziju efikasnosti Senata kao drugoga doma Kongresa. Što se tiče predstavničke dimenzije uvođenja drugoga doma, Madison, koji je bio snažan zagovornik uvođenja bikameralnoga zakonodavnog sustava, tvrdio je da savezne države imaju interese koji nisu uvijek jednaki interesima građana, stoga treba uvesti Senat kao kontrolni mehanizam u kojem bi predstavnici saveznih država mogli nadzirati i utjecati na donošenje zakonodavnih akata Kongresa. Iz tog je razloga usvajanje nekog zakonodavnoga prijedloga moguće tek ukoliko ga prihvati većina predstavnika građana te većina predstavnika američkih saveznih država (*ibid.*: 28).

Što se pak tiče efikasnosti zakonodavnoga tijela koje bi se sastojalo od dvaju domova, Madison je isticao kako je drugi dom ravnoteža prvome domu, koji često djeluje ishitreno i vođen emocijama, a ne razumom. Uz to stalna i velika izmjena članova prvoga doma (koji se biraju na samo dvije godine) ne dopušta stabilizaciju njegova djelovanja i usvajanje određenih zajedničkih polazišta, pa je Senat, čiji su zastupnici imali tri puta dulji mandat, nudio stabilnost i profesionalnost potrebnu da se na optimalan način rješavaju problemi i donose odluke (*ibid.*: 28-29).

2. Opravdanost održanja bikameralne zakonodavne strukture

Ranije je spomenuta potreba pronalaženja legitimacijske osnove opstanaka drugih domova u razdoblju općega prava glasa i ukidanja staleških privilegija. Nastojeći osigurati vlastitu opstojnost, moderni drugi domovi prilagođavaju način izbora članova, uvodeći opće biračko pravo i za ovaj dom parlamenta, te oblik predstavništva, zamjenjujući staleško-aristokratsko predstavništvo predstavljanjem socijalnih slojeva, profesionalnih organizacija ili teritorijalnih dijelova podnacionalne razine (Schuettemeyer i Sturm, 1992: 517-536).

Jedno od vodećih opravdanja za održavanje bikameralne zakonodavne strukture u izmijenjenim političko-institucionalnim uvjetima ideja je usporavanja zakonodavnoga procesa koji onemogućuje iznenadne promjene u zakonodavnome sustavu, minimalizirajući pritom mogućnost arbitrarnoga djelovanja izvršnih tijela (Riker, 1992: 101).

Riker (1992) uz to ističe da je svaki oblik bikameralizma bolji od unika-

meralnih zakonodavnih tijela, zabrinut problemom donošenja odluka u jednojme tijelu, koje može voditi do tiranije većine. On polazi od pretpostavke da većina koja se stvori u parlamentu oko prihvaćanja određenoga akta ne mora biti prava većina (odnosno ona koja predstavlja društvenu ili izbornu većinu). S druge strane, međusobno kontroliranje različitih domova u bikameralnoj zakonodavnoj strukturi dovodi do usporavanja zakonodavnoga procesa, što omogućuje stvaranje istinskih društvenih (socijalnih) većina uz koje su i najradikalnije promjene pravedne.

Bez obzira na moguće interpretacije i opravdanja postojanja drugih domova jasno je da oni postaju prihvatljivi tek ukoliko, uz legitimnu osnovicu, predstavljaju svojevrsna reflektivna tijela, odnosno objektivne kontrolore zakonodavnoga procesa, kojim dominira prvi dom. Oni uz to moraju predstavljati i one koji su ih izravno izabrali, bez obzira na to je li riječ o saveznicama, profesionalnim skupinama ili društvenim slojevima.

Ako druge domove smatramo institucionaliziranim kompromisima, što je općeprihvaćena činjenica u suvremenoj bikameralnoj teoriji, opravdano je postaviti pitanje njihove svrhovitosti u trenutku kada taj kompromis više nije potreban. To je pitanje, prema Schuettemeyer i Sturm (1992), povezano i s predstavničkim načelom na kojem se drugi domovi temelje. Ako je drugi dom utemeljen na demokratsko-egaltarnom načelu predstavništva, a postoji u unitarnoj državi, u jednom će trenutku postati opsolentnim. Slična je situacija i s onim rijetkim drugim domovima koji se i dalje temelje na staleškom načelu predstavništva. Teritorijalno pak načelo uspostavljanja drugoga doma u

većoj mjeri osigurava ostvarenje njegove legitimacijske osnovice, poglavito onda kada on ima ovlasti kontroliranja odnosa između federacije i saveznih jedinica, uza zastupanje regionalnih interesa i ravnopravnost s prvim domom u pogledu rješavanja sukoba.

Slično ranijim autorima i Russell (2001) slaže se da se bikameralna zakonodavna struktura susreće s nizom kritika i problema u situaciji legitimacije zakonodavnih tijela općim pravom glasa. Ona pak ističe četiri elementa kojima drugi domovi mogu uspješno pridonijeti funkcioniranju parlamentarnoga sustava. Prvo, drugi domovi trebaju zastupati interese različite od onih koji su najčešće zastupljeni u prvome domu parlamenta. Oni, drugo, moraju predstavljati neutralnija, odnosno neovisnija gledišta nego što je to slučaj s prvim domovima, u kojima je stranačka dominacija vrhovna odrednica djelovanja zastupnika, a izvršna vlast ima mnogo veći utjecaj nego što je to slučaj s članovima drugoga doma. Treće, drugi domovi, ako su im ustavom propisane takve ovlasti, trebaju djelovati kao veto igrači, koji samo u tom slučaju mogu značajnije utjecati na proces donošenja odluka – ukoliko imaju snažne ovlasti – ili barem utjecati na njegovo usporavanje – ako su ovlasti drugoga doma mnogo slabije od ovlasti prvoga doma. Četvrti je element povezan s olakšavanjem djelovanja u parlamentu, s obzirom na to da članovi drugoga doma mogu preuzeti određene funkcije i aktivnosti oslobađajući ili olakšavajući djelovanje zastupnicima prvoga doma i racionalizirajući na taj način njihovo funkcioniranje.

3. Bikameralizam u unitarnim i federalnim državama

Dvodomni su sustavi niza svjetskih država pratili jedan od dva ranije predstavljena oblika institucionalne izgradnje. Ovisno o tome je li država s bikameralnim sustavom unitarno uređena – u kojem je slučaju pratila britanski model – ili je federalizirano-regionaliziranoga tipa – pri čemu joj je uzor bila bikameralna struktura SAD-a – primijenjen je jedan od dva dominantna tipa bikameralnoga formiranja.

U unitarnim se državama kontinentalne Europe najčešće uspostavljala trodomna struktura zakonodavnog tijela⁶, koja se temeljila na društvenim staležima, nad kojima je monarh imao dominantnu vlast, a koji su u vrijeme apsolutističkih monarhija bili u načelu raspušteni. Nakon Francuske revolucije drugi su pak domovi služili kao mjesta održanja moći plemstva te su postali tijela u kojima su monarsi mogli naći pristaše i opravdanje za održanje vlastite moći (Tsebelis i Money, 1997: 29).

S uvođenjem općega prava glasa u unitarnim se državama počela razvijati ideja opsolentnosti drugoga doma, no relativna moć aristokracije u nekim je državama osigurala bilo njegov opstanak (ukoliko je postojao ranije) bilo njegovo uvođenje kao institucije koja je privilegirala aristokratsku elitu i bila balans djelovanju prvoga doma kao tijela u kojem su bili predstavljene

⁶ Riker (1992) tvrdi da je zakonodavna struktura Velike Britanije u određenom razdoblju bila trikameralna, temeljeći svoje zaključke na instituciji *King in Parliament*, prema kojoj je uz lordove i pučane (odnosno uz Dom lordova i *House of Commons*) zakonodavne ovlasti imao i kralj.

ni širi narodni slojevi (*ibid.*: 31). Povijesno gledano dakle, bikameralna se struktura može smatrati institucionalnim kompromisom između starih, aristokratsko-monarhijskih, i novih, demokratskih, odnosno legitimacijskih uvjerenja.

Što se federalnih država tiče, prije jačanja republikanske ideje svi su konfederalni sustavi u Europi (Ujedinjene Nizozemske Provincije, švicarska i njemačka konfederacija) imali jednodomno zakonodavno tijelo u kojem su predstavnici konfederalnih jedinica imali ulogu ambasadora pri zajedničkim tijelima vlasti, a većina se odluka donosila jednoglasno. Pojava SAD-a i američkoga tipa bikameralizma utjecala je i na te europske profederacije, pa je ubrzo došlo do uspostave dvodomnih tijela u kojima je prvi dom bio predstavničko tijelo građana, dok je novouspostavljeni drugi dom postao predstavničko tijelo saveznih jedinica (kantona, provincija, regija, pokrajina) (*ibid.*: 32).

Što se tiče rasprave o bikameralizmu u Srednjoj i Istočnoj Europi, promatrajući političko-institucionalnu kartu toga područja, jasno je da su prisutna oba tipa bikameralnoga razvoja. Države poput Rusije i Bosne i Hercegovine, ideal-tipski gledajući, zasigurno prate drugi tip nastanka bikameralnoga zakonodavnog tijela, dakle onaj u kojem su predstavljeni interesi saveznih jedinica (republika, autonomnih područja ili entiteta), dok države poput Rumunjske i Poljske, kao unitarne države, svoj bikameralni poredak mogu opravdati jedino željom za predstavljanjem danas više ne staleških, već sektorskih, lokalnih, manjinskih ili nekih drugih interesa.

S obzirom na to da je s proširenjem prava glasa i njegovim poopćavanjem nakon Drugoga svjetskog rata na gotovo sve punoljetne građane ideja drugoga doma koji bi predstavljao posebne interese došla u pitanje, valja vidjeti koji interesi i kakva opravdanja stoje iza održanja, a ponegdje čak i uvođenja, dvodomne zakonodavne strukture u državama Srednje i Istočne Europe. Sve to valja promatrati u svjetlu tendencija političkih elita niza unitarnih država u posljednjih nekoliko desetljeća, koje su odlučile ukinuti drugi dom parlamenta jer su njegove ovlasti bile toliko slabe u odnosu na prvi dom da se njegovo postojanje nije moglo opravdati, što je točno i u slučaju da je drugi dom toliko sličan prvome – po ovlastima, načinu biranja članova i djelovanju – da se ne može pronaći razlika između njega i prvoga doma. Političke elite država poput Švedske, Hrvatske, Islanda i Novog Zelanda, koje su odlučile ukinuti drugi dom, u svojoj su se odluci vjerojatno vodile, barem posredno, Sieyesovom izjavom da je drugi dom nepotreban ukoliko se uvijek slaže s prvim, a opasan ako se protivi njegovim odlukama.

4. Tipologija bikameralnih zakonodavnih tijela

Prateći raspravu o opravdanosti i održivosti bikameralnih zakonodavnih tijela, Tsebelis i Money (1997) ističu tri pravca njihova razvoja s obzirom na tip države i snagu drugoga doma. Bikameralne strukture u federalnim državama nisu prošle fazu preispitivanja svoje legitimnosti, pa su time i njihove ovlasti ostale jednako snažne. Bikameralne su pak institucije u unitarnim državama tu fazu preispitivanja svrhe i legitimnosti u svjetlu općega pra-

va glasa i ukidanja staleških privilegija prošle.

Različite su unitarne države taj problem različito i rješavale, najčešće opravdavajući potrebu zadržavanja drugoga doma nastojanjem da se u njemu predstavljaju manjinske skupine društva (umjesto dotadašnje aristokracije). No s vremenom su se pojavili zahtjevi da drugi domovi moraju razviti čvrstu legitimacijsku bazu ako žele utjecati na odluke koje donose prvi, izravno birani, domovi pojedinoga parlamenta. Oni drugi domovi, poput britanskoga Doma lordova, koji su se oduprli takvim zahtjevima pretvoreni su u gotovo apolitička tijela, čije su ovlasti drastično smanjene, a mogućnosti utjecanja na donošenje političkih odluka minimalizirane (Tsebelis i Money, 1997: 34).

Još je jedan pravac razvoja bikameralnih zakonodavnih sustava nakon uvođenja općega prava glasa išao u smjeru legitimiranja drugih domova biranjem njihovih članova na općim izborima i sličnim postupkom kojim su se birali članovi prvoga doma. S vremenom je taj proces doveo do kongruentnosti dvaju domova, što je povećalo opsolentnost drugoga doma i razinu kritika zbog neracionalnoga podvostručavanja procesa donošenja zakonodavnih akata. Stoga ne čudi što su države koje su izabrale taj put, posljedica kojeg je stvaranje kongruentnih bikameralnih tijela, s vremenom odlučile ukinuti svoje druge domove i stvoriti unikameralnu zakonodavnu strukturu. Vodeći su primjer skandinavske države poput Danske i Švedske (*ibid.*: 35).

U svojoj analizi zakonodavnih tijela Arend Lijphart (1999) ističe da je glavna uloga drugih domova u trenutku njihova nastanka bila da služe kao kon-

zervativni korektiv prvim domovima, čije su aktivnosti, kako se širila biračka baza, postajale sve radikalnije. Stoga je mandat članova trebao biti dulji nego što je to mandat članova prvoga doma. Članovi su trebali biti stariji, a samim time i mudriji, te su trebali služiti kao kočnica ishitrenom donošenju zakona od strane prvog doma.

4.1. Varijable proučavanja bikameralnih struktura

Danas, kada većinu drugih domova biraju izravno građani, valja vidjeti na kojim se to elementima temelji njihova različitost. Lijphart (1999: 204-207) naveo je šest takvih razlika, od kojih tri ističe kao iznimno važne za stvaranje snažne ili slabe bikameralne strukture. Riječ je o ustavnim ovlastima dvaju domova, potom o načinu biranja drugoga doma (bira li se izravno ili neizravno) te o metodi kojom se izravno biranje provodi, dakle je li ta metoda jednaka metodi izbora prvoga doma ili nije. Od ostalih elemenata koji utječu na snagu drugoga doma valja navesti njegovu veličinu, trajanje mandata članova doma te istodobnost izbora, što u biti znači biraju li se svi članovi drugoga doma u isto vrijeme ili se dio zastupnika bira periodično svake dvije, tri ili više godina.

Što se tiče razlika koje značajnije utječu na bikameralnu strukturu, valja istaknuti da ustavne ovlasti drugih domova značajno utječu na označavanje zakonodavnih struktura kao jakih ili slabih bikameralizama. Ukoliko se pak promatra način biranja članova drugih domova, može se zaključiti kako izravno ili neizravno biranje utječe na to imaju li ti domovi demokratski legitimitet proizišao iz izravnih izbora, što im jača i politički utjecaj, ili im je ta-

kav legitimitet manjkav zbog toga što su članovi drugoga doma neizravno birani ili postavljeni od neke druge institucije.

Ako dakle uzmemo u obzir Lijp-hartove varijable, tipološki možemo razlikovati tri oblika bikameralizma. Bikameralnu ćemo zakonodavnu strukturu smatrati snažnom ukoliko postoji simetrija, odnosno ravnopravnost u formalnim ustavnim ovlastima, te ukoliko je metoda biranja drugoga doma inkongruentna metodi biranja prvoga doma, dakle ukoliko se te dvije metode razlikuju. Neki od primjera takve bikameralne strukture zakonodavna su tijela Njemačke, Švicarske i SAD-a.

U srednje snažnom bikameralnom sustavu jedna od dviju navedenih varijabli nedostaje. Ukoliko je zakonodavna struktura simetrična, a metoda biranja drugoga doma jednaka metodi biranja prvoga doma, riječ je o srednje jakom simetrično-kongruentnom bikameralnom sustavu. Ako je pak suprotno, dakle ako ne postoji ravnopravnost u formalnim ovlastima dvaju domova, a oni se uz to ne biraju jednakom metodom, riječ je o srednje jakom asimetrično-inkongruentnom bikameralnom sustavu. Primjeri prvog oblika parlamenta su Belgije, Italije i Japana, dok su zakonodavna tijela Španjolske, Francuske i Indije primjeri koji potkrepljuju postojanje drugoga tipa srednje jakih bikameralnih tijela.

Posljednju skupinu bikameralnih zakonodavnih tijela čine drugi domovi koji su u isto vrijeme asimetrični i kongruentni, što znači da su njihove ovlasti u odnosu na ovlasti prvoga doma mnogo slabije, dok se njihovi članovi biraju istom metodom kao i članovi prvoga doma. Ti slabi bikameralni sustavi karakteristični su za države poput Austri-

je, Irske te za većinu karipskih država koje imaju bikameralnu zakonodavnu strukturu (Bahami, Jamajka i dr.) (Lijphart, 1999: 208).

S obzirom na tako postavljenu tipologiju valja vidjeti gdje se na skali od snažnih do slabih bikameralnih tijela nalaze drugi domovi Poljske i Rumunjske, dva primjera kojima ćemo se opširnije baviti u nastavku rada.

5. Senat u institucionalnoj strukturi suvremene Poljske

Tranzicija iz komunističkoga u kapitalistički poredak, odnosno iz jednostranačkoga socijalističkog u višestranački demokratski politički sustav, značila je radikalne promjene kako u društvenom i ekonomskom tako i u političko-institucionalnom sustavu Poljske. Jedan od produkata te tranzicije uspostava je niza novih institucija, u koje se ubraja i Senat, drugi dom poljskoga parlamenta.

Naime jedna od važnijih odluka koje je trebalo donijeti prilikom pregovora oporbenih snaga i vladajućih komunističkih elita bilo je uvođenje drugoga doma parlamenta, dakle ostatak na unikameralnoj ili stvaranje (a ponekad i povratak) bikameralnoga predstavničkog tijela. Države Srednje i Istočne Europe različito su riješile to pitanje. Iako je većina razmišljala o uvođenju nekoga oblika dvodonnosti, najčešće su države koje su bile neovisne prije uvođenja komunizma, dakle one koje su tijekom 1920-ih i 1930-ih godina imale bikameralnu strukturu, iznova uvele drugi dom. Riječ je prije svega o Češkoj te Poljskoj i Rumunjskoj. Dvodomni su sustav, doduše, uvele i neke druge države koje ga tijekom vlastite zakonodavne povijesti nisu imale, po-

put Slovenije, Hrvatske (do 2001) i Rusije, jedine države koja je izrijekom federalno ustrojena⁷ (Olson, 1999: 302).

Nedovoljna zrelost demokratskoga institucionalnog djelovanja utjecala je i na način funkcioniranja niza institucija, od vlade i parlamenta do državnoga odvjetnika, raznih agencija, pa i samoga predsjednika države. Činjenica da su drugi domovi u nizu država tek uspostavljeni nije pomogla u njihovu snažnijem profiliranju i uspješnijem funkcioniranju. Unatoč tome što je većina drugih domova birana izravno, raspoložujući samim time neposrednom narodnom legitimacijom, njihove su ovlasti često bile znatno manje nego ovlasti prvih domova, a došle bi do izražaja jedino u trenucima političkih kriza, bilo zbog sukoba predsjednika države i premijera bilo zbog prevelike stranačke fragmentiranosti prvoga doma (*ibid.*: 303).

Godine jednostranačke, ili u slučaju Poljske "fasadne" višestranačke vladavine, u kojima je sve poluge vlasti držala Komunistička partija, a stvarni centar donošenja odluka bio njezin Centralni komitet, ostavile su zakonodavno-predstavnička tijela većine bivših komunističkih država Srednje i Istočne Europe nedovoljno razvijenima i nespremna da se suoče s intenzivnim promjenama koje je u demokratski politički poredak donijela tranzicija. Tako je bilo i s poljskim parlamentom, u koji su, iskoristivši reformski zamah i izmjenu izbornih pravila, ušli pred-

stavnici niza novostvorenih političkih stranaka, nastojeći utjecati na daljnji proces društveno-političkih promjena. Zbog dugogodišnje zapostavljenosti parlamenta kao mjesta donošenja relevantnih odluka, manjka kvalificiranoga osoblja i nedostatnih pravila djelovanja novoizabrani su se zastupnici morali uhvatiti u koštac s institucionalnim strukturiranjem poljskoga zakonodavnog tijela, uvelike prepuštajući svakodnevno donošenje odluka drugim centrima moći i marginalizirajući na taj način vlastitu ulogu.

5.1. Nastanak poljskoga Senata

Prema Sanfordu (2002), poljska je parlamentarna tradicija mlađa samo od engleske, s obzirom na to da je Sejm uspostavljen još 1493. godine, razvivši se iz Senata (slično razdvajanju domova u Engleskoj) te preuzevši ulogu koju je u početku obavljalo Kraljevsko vijeće. Od 1505. godine na snazi je bio statut *Nihil Novi*, prema kojem kralj nije mogao donositi zakone bez sazivanja sjednica Sejma i Senata. Time je u Poljskoj stipulirana ideja parlamentarne suverenosti.

Frakcijske borbe poljskoga plemstva, koje je bilo predstavljeno u Senatu, dovele su do slabljenja države te do njezine kasnije podjele između susjednih sila (Rusije, Pruske, odnosno Njemačke, i Habsburške Monarhije), i to u čak tri navrata, što je stvorilo svojevrsan animozitet prema Senatu, domu koji je postojao u Prvoj republici (15-18. stoljeće), kao i u Drugoj republici (1918-1939) (Wyrzykowski i Cielén, 2006: 254). Stoga ne čudi što je na referendumu 1946. donesena odluka o ukidanju Senata i stvaranju unikameralnoga zakonodavnog tijela, koje je postojalo za komunističke vladavine.

⁷ S iznimkom Bosne i Hercegovine, čija postdejtonska institucionalna struktura uključuje dvodomno zakonodavno tijelo koje se sastoji od Zastupničkog doma i Doma naroda BiH.

U Poljskoj, kao i u nizu drugih država Srednje i Istočne Europe, tijekom komunističke vladavine u unikameralnom su zakonodavnom tijelu, unatoč paradoksalnom postojanju više političkih formacija, komunisti (i njihovi saveznici) držali sva parlamentarna mjesta. Aktivno političko djelovanje sindikata *Solidarnost*, koje je dovelo do masovnih prosvjeda i tako natjeralo generala Wojciecha Jaruzelskog da 1981. godine uvede izvanredno stanje, nije se smirilo ni krajem 1980-ih. Uvidjevši da iz SSSR-a neće doći pomoć radi vojnog smirivanja eventualnih prosvjeda⁸, vladajući su političari započeli pregovore s predstavnicima snaga koje su zagovarale reforme i promjenu sustava.

Okrugli stol između vođa Komunističke partije i predstavnika *Solidarnosti* doveo je do niza političkih i institucionalnih reformi kojima je cilj bio osigurati miran i kontroliran prijelaz iz autoritarnoga u demokratski sustav. Produkt tih razgovora bio je Zakon o promjeni Ustava od 7. travnja 1989, kojim su uvedene institucije predsjednika države i drugi dom parlamenta (Boban, 2007: 67). Uloga drugoga doma, Senata, bila je da osigura promjenu režima, te je na taj način služio kao izborni alat čija je uloga bila mnogo slabija od uloge već postojećega Sejma (Olson, 1999: 303).

Komunistička je partija nastojala uključiti *Solidarnost* u pregovore kako bi otupila oštricu njezina napada na postojeći politički poredak. Na zahtjeve za slobodnim izborima koji bi građanima dali mogućnost alternacije komunistički su vođe nastojali odgovoriti spremnošću na provođenje kontrolira-

nih izbora u kojima bi za predstavnike sindikata bio osiguran određen broj mjesta u posebno dizajniranim izbornim okruzima. Nakon što oni na to nisu pristali, postignut je kompromis, produkt kojega je bio Senat. Uspostavom drugoga doma – čiji će se članovi birati na slobodnim višestranačkim izborima, no čije će ovlasti biti uvelike slabije od ovlasti kontroliranim izborima izabranoga prvog doma – obje su strane osigurale svoje interese. *Solidarnost* je dobila mogućnost izlaska na slobodne izbore, a komunisti su osigurali ostanak na vlasti (*ibid.*: 304).

Glavni razlog zbog kojeg su komunisti pristali na slobodne izbore za drugi dom poljskoga parlamenta bile su, prije svega, slabe ovlasti Senata. Mogućnosti primjene suspenzivnoga veta bile su vrlo uske, a broj zastupnika dovoljno malen da osigura prevlast komunistima kada su se oba doma parlamenta zajedno sastajala kao Nacionalna skupština. Prema dogovoru, Senat je imao 100 mjesta koja je trebalo popuniti na slobodnim višestranačkom izborima, dok je 460 mjesta u Sejmu podijeljeno tako da su se nekomunistički kandidati mogli, bez konkurencije komunističkih kandidata, kandidirati u 35 posto jedinomandatnih okruga, dok je preostalih 65 posto mjesta pripalo kandidatima Komunističke partije. Matematički gledajući, to je bilo sasvim dovoljno da komunisti (čak i da izgube sva ostala mjesta, što nisu očekivali) na zajedničkoj sjednici obaju domova na kojoj je trebalo izabrati predsjednika države na to mjesto postave generala Jaruzelskog. Na taj su način mogli garantirati opstanak komunističke vladavine te utjecati na proces daljnjih reformi (*ibid.*: 305).

Unatoč očekivanjima komunista da će uz 65 posto (299 mandata) osigura-

⁸ Kao što je ranije učinjeno u Pragu i Budimpešti.

nih mjesta u Sejmu oni i njihovi saveznici osvojiti i neko od 100 mjesta u Senatu, kandidati *Solidarnosti* osvojili su, uz 35 posto (161 mandat) mjesta u Sejmu, i 99 od 100 mjesta u Senatu. Komunisti su, doduše, zadržali sveukupnu prevlast u Nacionalnoj skupštini, ali s mnogo manje mandata nego što su očekivali (*ibid.*: 305).

Iako su komunisti zadržali vlast, a general Jaruzelski zauzeo mjesto predsjednika države (uz potporu zastupnika *Solidarnosti*), slobodan izbor članova Senata dao je veću legitimnost djelovanja tome domu u razdoblju koje je slijedilo nego što ju je imao Sejm izabran na poluslobodnim, kontroliranim izborima.

5.2. Ovlasti i zakonodavna aktivnost

Senata

U trenutku nastanka Senat je bio značajan alat institucionalne i društvene transformacije Poljske. Slobodan izbor njegovih članova, kao što je već spomenuto, dao mu je mnogo veću važnost nego što je to bilo propisano ustavom i relevantnim zakonima. No istovremeno održavanje izbora za oba doma parlamenta (što je u načelu značilo slično glasovanje birača te sličnu strukturu domova), slabije ovlasti Senata u odnosu na Sejm te njegova ambivalentna pozicija nakon što je obavio ulogu katalizatora društvene i političke transformacije utjecali su na njegov kasniji iznimno slab položaj u procesu donošenja odluka.

Formalne ovlasti Senata uključuju mogućnost revizije točno propisanih zakonodavnih akata koje je usvojio Sejm. Te mu ovlasti dopuštaju njihovo prihvaćanje u nepromijenjenom obliku, zatim nadopunu amandmanima, ili, u krajnjoj liniji, potpuno odbaci-

vanje čitavog akta (*ibid.*: 313). Senat ima 30 dana za djelovanje po određenom zakonodavnom aktu, a ukoliko ne reagira ili ne odbaci akt propisanim brojem glasova, smatra se da je akt usvojen. Činjenica da Sejm i nakon što Senat odbaci određeni prijedlog zakona može jednostavno preglasati njegovu odluku (apsolutnom većinom prisutnih zastupnika ukoliko je postignut kvorum na sjednici Sejma) govori o asimetričnosti između dva doma parlamenta, u kojoj Senat igra podređenu ulogu. U godinama koje su prethodile ulasku Poljske u Europsku uniju i završetku tranzicijskoga razdoblja te najveće srednjoeuropske države Senat je, unatoč slabijim ovlastima u zakonodavnome djelovanju, ipak odigrao vrlo važnu ulogu balansa između radikalnih i sukobljenih stajališta predsjednika republike i Sejma, što se u zakonodavnoj praksi često vezalo uz ispravljanje određenih propusta koji su se dogodili u prvome domu parlamenta (Jackiewicz i Jackiewicz, 1996: 104).

Već je istaknuto da su zakonodavna aktivnost i ovlasti Senata razmjerno slabi u odnosu na ovlasti Sejma, a što se tiče ovlasti vezanih za proračun, one su još ograničenije, što oslikava promjene koje su se dogodile u dvama ciklusima ustavnih promjena, tijekom kojih je uloga Senata na svim razinama značajno oslabljena. Prilikom raspravljanja i donošenja proračuna Senat nema ovlasti da odbaci cjelokupan prijedlog, no ima obvezu da ga raspravi u roku 20 dana. Stoga ne čudi što Poslovnik poljskoga Senata proceduru prihvaćanja proračuna utvrđuje u svega tri članka, napominjući mogućnost utjecanja senatora na izmjenu proračuna podnošenjem amandmana, kao i prihvaćanja neizmijenjenoga akta, ali bez moguć-

nosti njegova odbacivanja (Standing Orders, 1990: 34).

Senat, uz to, nema mogućnost nadzora nad izvršnom vlašću, ali sudjeluje u odlučivanju o opozivu predsjednika republike, radi čega se sastaje Nacionalna skupština, te ima pravo tražiti od Ustavnoga suda provjeru ustavnosti usvojenoga akta.

Kako bi se do kraja prikazala podređena uloga Senata u odnosu na Sejm, propisano je da drugi dom parlamenta nema nikakve ovlasti prilikom raspravljanja o zakonima na koje je predsjednik stavio veto, jer je to u izričitoj ingerenciji Sejma. Senat, uz to, s obzirom na nepostojanje ovlasti različitih od ovlasti Sejma, ima gotovo jednaku unutarnju organizacijsku strukturu kao i prvi dom poljskoga parlamenta (Sanford, 2002: 127).

Podređena uloga Senata u odnosu na Sejm učvršćena je i naknadnim ustavnim i zakonskim promjenama koje su dovele do izravnoga izbora predsjednika države, što je ingerencija koja je ranije bila u ovlastima Nacionalne skupštine, tj. plenarne sjednice članova obaju domova parlamenta. Senatu su ograničene ovlasti i Ustavom iz 1997. godine te su svedene na raspravljanje i glasovanje o strogo određenom broju zakonodavnih akata, koje Sejm, kao što je ranije rečeno, može izmijeniti jednostavnom procedurom (Olson, 1999: 313). Prema Spiewaku (1997), ustavnim promjenama iz 1997. godine Senat je postao drugorazredno tijelo s obzirom na to da mu je, drastičnim smanjenjem mogućnosti primjene veta, značajno smanjena mogućnost utjecanja na zakonodavno djelovanje Sejma.

Unatoč tome što ima pravo zakonodavne inicijative i što suodlučuje o imenovanjima niza državnih tije-

la, Senat je ipak imao jednu značajnu ovlast koja ga je činila barem djelomično aktivnim akterom institucionalne strukture Poljske, izbjegavajući pritom potpunu marginalizaciju te posljedično preispitivanje svrhovitosti bikameralizma u okolnostima unitarne države kakva je Poljska. Predsjednik države ima, prema Ustavu iz 1997. godine, ovlast sazivanja referenduma, a Senat ima mogućnost da poziv na referendum prihvati ili odbaci. Njegova je odluka pritom konačna. To je jedna od rijetkih ovlasti Senata u kojoj Sejm nema nikakvih mogućnosti djelovanja, a značajna je kao element obrane zakonodavno-predstavničkoga tijela od djelovanja predsjednika (Standing Orders, 1990: 40-41).

Za kraj valja istaknuti da predsjednik republike nema ovlast raspuštanja Senata niti se on sam može raspustiti. Senat se naime raspušta u trenutku kada je raspušten i prvi dom parlamenta. Uz to izbori za oba doma moraju se održati istoga dana (Sanford, 2002: 126).

6. Organizacija, ovlasti i funkcioniranje rumunjskoga Senata

Kao i Poljska, u kojoj je postojala bikameralna zakonodavna struktura u međuratnom razdoblju, i Rumunjska je, prema Ustavu iz 1923. godine, imala zakonodavno tijelo sastavljeno od dvaju domova – Zastupničkoga doma i Senata. No razlika je između poljskoga i rumunjskog Senata u tome što je poljski bio ukinut u komunističkom razdoblju, jer je, kao što je već istaknuto, smatran glavnim razlogom frakcijskih borbi koje su oslabile državu i dovele do njezine podjele. Kontinuitet djelovanja rumunjskoga Senata održan je pak

i za vladavine komunističkoga režima. Naravno da je s obzirom na Ceaușescuovu diktaturu sasvim deplasirano govoriti o posebnoj i snažnoj ulozi Senata, stoga i njegovo proučavanje počinje tek s promjenama krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, dakle u razdoblju u kojem dolazi i do ponovne uspostave poljskoga Senata.

Dok je parlament pretkomunističke Rumunjske imao značajne ovlasti i dominantnu ulogu u odnosu na izvršnu vlast te je, barem teoretski, smatran najmoćnijim tijelom u državi (Piñeiro, 1999: 223-224), desetljeća komunističke vladavine dovela su do toga da parlament, a samim tim i Senat, ima podređenu ulogu u institucionalnom sustavu Rumunjske. Predstavnici tranzicijske političke elite, od kojih je većina bila dio staroga komunističkog sustava, nisu imali namjeru da efektivno smanje ovlasti predsjednika u odnosu na parlament, iako je Ustav iz 1991. godine predvidio stvaranje snažnoga zakonodavnog tijela. Pritom, doduše, treba napomenuti da je položaj Senata bio slab u odnosu na druge institucije, poput vlade ili predsjednika republike, dok je njegov položaj unutar zakonodavne strukture bio ravnopravan onome Zastupničkoga doma. U nekim se slučajevima čak može smatrati da Senat ima dominantnu ulogu u odnosu na prvi dom. Prema ustavu je, recimo, predsjednik Senata druga najvažnija osoba u državi iza predsjednika republike⁹.

Drugi se dom rumunjskoga parlamenta sastoji od 143 senatora, koje biraju državljani s pravom glasa (dak-

le svi stariji od 18 godina) u 42 višemandatne izborne jedinice. Veličina izborne jedinice varira, pa se u svakoj bira između dva i trinaest senatora¹⁰. S obzirom na to da je riječ o razmjerno-izbornom sustavu u kojem se senatori biraju sa stranačkih lista, zakonom je propisan izborni prag od tri posto¹¹, iako u nekim izbornim jedinicama on nema gotovo nikakvu ulogu jer je prirodni prag (primjerice, u jedinicama u kojima se biraju dva zastupnika) mnogo viši. Slično kao i u Poljskoj, gdje se pasivno biračko pravo stječe s 30 godina, a sukladno intenciji drugih domova kao institucija u kojima su predstavljene mudrost i iskustvo, i kandidati za senatore u rumunjskome Senatu moraju biti stariji od 35 godina, no za razliku od poljskoga slučaja ne postoji inkompatibilnost između mjesta senatora i člana vlade.

Što se tiče ustavom zajamčenih ovlasti, Senat ima pravo zakonodavne inicijative, a ukoliko vlada iskoristi svoje pravo iniciranja zakona u pitanjima koja spadaju u izravnu ingerenciju Senata, onda te prijedloge prvo šalje drugome domu parlamenta na razmatranje. Riječ je o zakonima i drugim oblicima zakonodavnih prijedloga koji se bave pitanjima poput promjene granica, stjecanja državljanstva, donošenja i izmjene nacionalnih simbola, prava na privatno vlasništvo, izbornoga sustava, položaja nacionalnih manjina, produžetka mandata predsjednika republike te nizom drugih pitanja utvrđenih ustavom. Senat također suodlučuje, zajedno s prvim domom, o nizu drugih

¹⁰ Svaki senator u prosjeku predstavlja 160 000 stanovnika.

¹¹ Izborni je prag za koalicijske liste viši, no ne prelazi 8 posto.

⁹ Prema članku 97. Ustava Republike Rumunjske, usvojenog 8. prosinca 1991.

pitanja, među kojima su najvažnija ratificiranje međunarodnih dokumenata, organizacija vlade, struktura Ustavnoga suda i dr. (Standing Orders, 2001).

Iz toga se vidi da rumunjski Senat ni u kojem slučaju nema podređenu ulogu u odnosu na prvi dom rumunjskoga parlamenta, što je vidljivo i po proceduri donošenja zakona. Zakon se naime šalje naizmjenice iz jednoga doma u drugi sve dok se ne postigne suglasnost o njegovu usvajanju, no ako je odbijen dvaput, tada pada, a prvi dom nema ovlasti da glasovanjem poništi odluku Senata (Standing Orders, 2001). S obzirom na tu ovlast jasno je da Senat ima ulogu snažnoga veto-igrača.

Za razliku od poljskoga rumunjski Senat ima ovlast da potvrdi vladu i izglasa joj nepovjerenje, i to na zajedničkoj sjednici s prvim domom. Senatori uz to imaju pravo postavljanja pitanja vladi te mogućnost interpelacije. Konačni dokaz gotovo ravnopravne uloge Senata u zakonodavnoj strukturi Rumunjske ovlast je podnošenja inicijative za reviziju Ustava, koju samostalno može podnijeti najmanje četvrtina

senatora (Standing Orders, 2001). Poljski Senat takvu mogućnost nema, te je u nepovoljnijoj poziciji jer Sejm svakog trena može promijeniti ustav i time još više oslabiti ovlasti Senata ili čak izglasovati njegovo ukidanje.

7. Komparativna analiza poljskoga i rumunjskog Senata

Ukoliko u obzir uzmemo Lijphartovu podjelu bikameralnih zakonodavnih tijela na snažne, srednje jake i slabe, temeljeći zaključke na ranije navedenim varijablama, poljski Senat možemo smatrati slabim drugim domom. Naime bikameralna je struktura poljskoga zakonodavnog tijela asimetrična, jer su ovlasti Senata u odnosu na Sejm znatno slabije, a s obzirom na to da im je metoda izbora slična, odnosno da Senat ne nadpredstavlja, odnosno podpredstavlja određenu skupinu ili teritorijalnu jedinicu, riječ je o kongruentnoj bikameralnoj strukturi. Svi se senatori, uz to, biraju na izravnim izborima odjednom, na četiri godine, što je jednako duljini mandata zastupnika u Sejmu (vidi tablicu 1).

Tablica 1. Komparativna analiza senata Poljske i Rumunjske

Lijphartove varijable	Poljska	Rumunjska
Veličina drugog doma u odnosu na prvi dom	Manji	Manji
Duljina mandata	Raspušta se kad i prvi dom	Kao i prvi dom (četiri godine)
Istodobnost izbora	Odjednom, na četiri godine	Odjednom, na četiri godine
Formalne ustavne ovlasti	Podređen prvome domu	Ravnopravan s prvim domom
Način biranja	Izravno	Izravno
Metoda izbora	Kongruentna	Kongruentna

S druge strane, rumunjski se Senat, koji je postojao i u komunističkom razdoblju, pa ima i kontinuitet duži od poljskoga, u metodi izbora ne razlikuje od prvoga doma, jer se senatori bira ju u višemandatnim izbornim jedinicama, a svaki bi trebao predstavljati oko 160 000 stanovnika, pa je zakonodavna struktura Rumunjske kongruentna. Poput poljskog i rumunjski je Senat manji od prvoga doma parlamenta, a duljina mu je mandata jednaka kao i duljina mandata Zastupničkoga doma – dakle četiri godine.

Činjenica koja rumunjski Senat ipak diferencira od poljskoga Senata jesu njihove formalne ustavne ovlasti. Dok je poljski Senat, poglavito zadnjim ustavnim promjenama, doveden u ovisan položaj spram Sejma, rumunjski Ustav propisuje da su oba doma parlamenta jednaka, odnosno raspoložu jednako snažnim ovlastima. Ta varijabla čini rumunjski bikameralizam simetričnim, što u kombinaciji s kongruentnošću daje srednje jaku bikameralnu zakonodavnu strukturu (vidi tablicu 1).

Zaključak

U radu je istaknuto kako su drugi domovi nastali kao kompromisne institucije. Za njihovo je postojanje u modernome svijetu uvelike značajan tip predstavništva na kojem se temelje. Pored teritorijalnoga predstavništva, koje je najzastupljenije u federalnim i regionalnim državama, za naše je primjere unitarnih država važno i demokratsko-egalitarno predstavništvo.

Ukoliko tako utemeljeni drugi domovi funkcioniraju u unitarnim državama bez snažnijih konflikata i zahtjeva za regionalizacijom/federalizacijom države, tada je opravdanost njihova po-

stojanja upitna. Dade se zaključiti kako je takav slučaj sa senatima u Poljskoj i Rumunjskoj.

Jasno, ukoliko su oni svojevrsni zamenci regionalnoga predstavništva, koje bi moglo voditi devoluciji ovlasti sa središnje države na regije, pokrajine ili savezne jedinice, onda je njihova uloga u unitarnim državama još uvijek značajna.

S obzirom na trenutni stupanj razvitka političkih sustava u svijetu čini se da je održanje drugih domova u federalnim državama i više nego opravdano. Oni su značajna karika u lancu podjele vlasti, štite interese saveznih jedinica sudjelujući u procesu donošenja odluka te im je predstavnička osnovica zajamčena.

Drugi pak domovi u ostalim sustavima, protoregionaliziranima te ponajviše unitarnima, imaju izrazito nepovoljan položaj, ponajviše zbog ambivalentnosti predstavničkoga načela na kojem se temelje, bilo da su oni prevladani, kao u slučaju predstavljanja plemstva, bilo da se legitimiraju teritorijalnim načelom predstavništva, no temeljem umjetno stvorenih kategorija (primjer Županijskoga doma u Hrvatskoj u tom je pogledu bio karakterističan), a ono što je najgore za njih, mogu biti potpuno identični s prvim domovima, pa im se gubi smisao postojanja te postaju rubne institucije, svojevrsni relikti prošlosti, odnosno institucionalne nakarade.

Teoretski, strogo racionalno gledajući, ne postoji razlog opstanka Senata u Poljskoj, jer je riječ o slabome tijelu bez značajnijih ustavnih ovlasti koje ne predstavlja različite interese u odnosu na Sejm. Poljska bi stoga, kao unitarna država, s pravom mogla slijediti put

nekim ranije spomenutih država, poput Švedske (nakon ustavnih promjena 1970. godine) i Novog Zelanda, koje su prije prelaska na jednodomno zakonodavno tijelo također imale asimetrično-kongruentnu bikameralnu strukturu.

Razmjerno jači položaj Senata u Rumunjskoj još uvijek ne opravdava njegovo zadržavanje u budućoj zakonodavnoj strukturi te države s obzirom na to da postoji niz primjera država sličnoga tipa (dakle unitarnih država sa simetrično-kongruentnom bikameralnom strukturom) koje su u jednom trenutku odbacile bikameralizam i usvojile jednodomnu zakonodavnu strukturu. Jedan je od značajnijih primjera Danska, koja je 1953. ukinula svoj drugi dom.

Podršku ovom zaključku daju i stalne rasprave koje se vode u rumunjskim političkim i intelektualnim krugovima o zadržavanju drugoga doma ili prelasku na unikameralnu zakonodavnu strukturu. Enache (2007) ističe da je reforma parlamenta česta tema u ru-

munjskome političkom životu, poglavito u predizborno vrijeme. To ne čudi s obzirom na slabu podršku i negativnu percepciju koje zakonodavno tijelo Rumunjske već dugi niz godina ima u javnosti.

Imajući sve to na umu, valja primijetiti kako je sudbina niza drugih domova u državama Srednje i Istočne Europe također nezavidna. To ne znači, naravno, da će unitarne države poput Rumunjske, Poljske, Češke i Slovenije krenuti putem Danske, Švedske, Hrvatske i drugih te ukinuti svoj drugi dom, ali ti će domovi, odnosno njihovi članovi, svakako morati odgovoriti na pitanje o legitimacijskoj osnovi njihova opstanka, odnosno o racionalno-ekonomskoj opravdanosti održavanja dvostruke zakonodavne strukture. Ne bi stoga čudilo da u ne tako dalekoj budućnosti jedine države s drugim domovima u području Srednje i Istočne Europe budu Bosna i Hercegovina te Rusija, jedine federalno ustrojene države u široj regiji.

LITERATURA

- Boban, D. (2007) Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj. *Analiza Hrvatskog politološkog društva* 3 (1): 55-82.
- Enache, M. (2007) Unicameralism vs. Bicameralism. *Cadran Politic*; http://www.cadranpolitic.ro/view_article.asp?item=676&title=Unicameralism_vs._bicameralism (10. 11. 2007).
- Jackiewicz, I. i Jackiewicz, Z. (1996) Poljski parlament u prijelaznom razdoblju. *Politička misao* 33 (2-3): 100-120.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy*. New Haven i London: Yale University Press.
- Patterson, S. C. i Mughan, A. (ur) (1999) *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University Press.

- Piñeiro, A. A. (1999) *History of Modern Romania*. Buenos Aires.
- Riker, W. H. (1992) The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review* 13 (1): 101-116.
- Russell, M. (2001) What are Second Chambers for? *Parliamentary Affairs* 54: 442-458.
- Sanford, G. (2002) *Democratic Government in Poland. Constitutional Politics since 1989*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schuettemeyer, S. i Sturm, R. (1992) Wozu Zweite Kammer? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammer in westlichen Demokratien. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23 (2): 517-536.
- Sellers, C., May, H. i McMillen, N. R. (1996) *Povijest Sjedinjenih Američkih Država*. Zagreb: Barbat.
- Spiewak, P. (1997) The Battle for Constitution. *East European Constitutional Review* 6 (2-3); <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/battle.html> (12. 10. 2007).
- Tsebelis, G. i Money, J. (1997) *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wyrzykowski, M. i Cieleń, A. (2006) Presidential Elements in Government. *European Constitutional Law Review* 2: 253-267

INTERNETSKE STRANICE

- Inter-parliamentary Union:
<http://www.ipu.org> (10. 10. 2007)
- Organizacijska struktura poljskoga i rumunjskog Senata:
<http://www.senateurope.org> (12. 10. 2007)
- Poslovník Senata Poljske:
<http://www.senat.gov.pl> (12. 10. 2007)
- Poslovník Senata Rumunjske:
<http://www.senat.ro> (12. 10. 2007)
- Ustav Rumunjske:
<http://www.servat.unibe.ch> (15. 10. 2007)

The Role of Second Chambers in the Polish and Romanian Political Systems

SUMMARY The paper outlines the development of bicameral legislatures, distinguishing between the British and American model of bicameralism. It also seeks to demonstrate the power of second chambers based on the difference between the unitary and federal states, presenting Arend Lijphart's typology of bicameral legislatures. Moreover, it tries to give a brief outline of the bicameral-unicameral dichotomy in Central and Eastern Europe, and show the questionable legitimacy of second chambers in unitary countries. Using the Senates in Poland and Romania as illustrations, it seeks to highlight their dissimilar historical-institutional development, the differences in their powers and operation and their relationship with first chambers. It also seeks to assign both Senates typologically to one of Lijphart's four bicameral types, using six relevant variables and highlighting the main difference because of which the Polish Senate is subordinated and the Romanian Senate is equal to the first chamber.

KEYWORDS bicameralism, second chamber, Arend Lijphart, Senate, Romania, Poland