

# Klasifikacija gornjih domova izbornih demokracija

---

Zrile, Ante

Master's thesis / Diplomski rad

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:391618>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-06**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije



Ante Zrile

# KLASIFIKACIJA GORNJIH DOMOVA IZBORNIH DEMOKRACIJA

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2021.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije



# KLASIFIKACIJA GORNJIH DOMOVA IZBORNIH DEMOKRACIJA

## DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Višeslav Raos  
Student: Ante Zrile

Zagreb, lipanj 2021.

Izjavljujem da sam diplomski rad 'Klasifikacija gornjih domova izbornih demokracija', koji sam predao na ocjenu mentoru doc.dr.sc Višeslavu Raosu, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Ante Zrile

*If a second chamber dissents from the first, it is mischievous; if it agrees it is superfluous*  
– *Abbé de Sieyès*

## Sadržaj

Uvod.....	1
Zašto bikameralizam? .....	3
Suvremeni bikameralizam .....	8
Parlament Ujedinjenog Kraljevstva .....	11
Američki Kongres .....	15
Francuski parlament.....	18
Parlament Poljske Republike .....	21
Ostali parlamenti .....	23
Klasifikacija gornjih domova.....	28
Zaključak.....	35
Literatura.....	37
SAŽETAK .....	41
ABSTRACT.....	42

## **Tablice**

Tablica 1. Osnovne značajke sedamnaest gornjih domova .....	29
Tablica 2. Klasifikacija gornjih domova prema demokratičnosti njihova izbora .....	31
Tablica 3. Klasifikacija gornjih domova prema njihovim formalnim ovlastima.....	33
Tablica 4. Formalne ovlasti i demokratičnost izbora gornjih domova .....	34

## **Grafikoni**

Grafikon 1. Gornji domovi prema demokratičnosti izbora.....	31
Grafikon 2. Gornji domovi prema formalnim ovlastima .....	33
Grafikon 3. Gornji domovi prema demokratičnosti izbora i formalnim ovlastima .....	34

## Uvod

Prema podacima Interparlamentarne unije, dvodomna zakonodavna tijela dio su institucionalnog uređenja u sedamdeset devet država (ipu.org, 2021). 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 različitosti između sustava trebali bi češće biti predmetom zanimanja politologa i drugih istraživača iz srodnih disciplina.

Prvi domovi ili donji domovi<sup>1</sup> 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 mišljenjem<sup>2</sup> 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, 2011: 443).

Danas dvodomna zakonodavna tijela uglavnom imaju teritorijalno velike države, kao i države federalnog uređenja. Teritorijalno manje države najčešće 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

---

<sup>1</sup> Donji domovi su najčešće i prvi domovi, u nizozemskome slučaju je obratno, budući da se Senat naziva *Eerste Kamer* (Prvi dom).

<sup>2</sup> 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.



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 nekim političkim sustavima, poput Njemačke i Južne Afrike, zastupnici gornjih domova moraju glasati u blokovima koji predstavljaju interese teritorijalnih jedinica, a ne političkih stranaka. No, ni u takvim sustavima interesi političkih stranaka nisu ostavljeni po strani. Australijski Senat primjer je takvog sustava, u kojem zastupnici ne glasuju ako bi predstavljali teritorijalne jedinice, već glasuju sukladno interesima svojih stranaka (Russell, 2001: 445).

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 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. 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 istraživačka pitanja. Pokušat će se odgovoriti na pitanje koliko se šire ovlasti gornjeg doma parlamenta sukladno s demokratičnošću njegova izbora, te potvrditi hipotezu da zakonodavna tijela poput Senata Sjedinjenih Država imaju jednake ovlasti kao i Zastupnički dom, zbog toga što su svi njihovi zastupnici izabrani na demokratskim izborima. Nasuprot tome, zakonodavna tijela čiji svi članovi nisu izabrani na izborima, poput Doma lordova Ujedinjenog Kraljevstva, imaju ovlasti samo odgoditi primjenu nekog zakona na određeno vrijeme i ona može biti nadglasana običnom većinom u donjem domu zakonodavnoga tijela. Sedamnaest država koje su predmetom istraživanja izabrane su prema sljedećim kriterijima: sve su prema metodologiji

*Freedom House*a kontinuirano od 2000. godine do danas bile izborne demokracije, imaju dvodomna zakonodavna tijela, te više od pet milijuna stanovnika.

### **Zašto bikameralizam?**

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 zakonodavnome 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, populistički 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 društvo<sup>3</sup> (Riker, 1992: 104).

Stoga liberali smatraju da bikameralizam, kroz dvije većine koje svaki zakonodavni prijedlog mora proći, nastoji minimizirati tiraniju većine. Zakoni koji budu usvojeni u oba doma imaju dvostruku legitimnost u zakonodavnom procesu. Unikameralizam olakšava usvajanje zakona koji predlaže izvršna vlast, jer zakonodavni prijedlozi moraju biti usvojeni u samo jednom

---

<sup>3</sup> 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).

domu. Riker navodi primjer Ujedinjenoga Kraljevstva kao gotovo jednodomnoga zakonodavnog tijela jer je tijekom povijesti uloga Doma lordova svedena na minimum. Ondje je vlada, uz potporu Donjeg doma, dvaput u prošleme stoljeću odgodila provođenje izbora zbog dvaju svjetskih ratova (1916. i 1940. godine). Time su sebi produžili mandat, uzurpirali vlast i *de facto* prekršili temelje ustavnog poretka države. Birači su nakon završetka oba rata kaznili tadašnju vladajuću stranku, tako da je Liberalna stranka gotovo nestala s političke scene tijekom 1920-ih, a Konzervativna je stranka izgubila izbore 1945. unatoč pobjedi u ratu i snažnoj Churchillovoj ulozi u njemu (Riker, 1992: 114). Teško je generalizirati i napraviti poveznicu između odgode izbora i gubitka vlasti, posebno zbog nagomilanih socijalnih i ekonomskih problema koje vlade nisu mogle riješiti, ali svakako je takav radikalni potez imao posljedice u ukupnom raspoloženju birača prije izbora. U Sjedinjenim Državama, koje djeluju gotovo kao trodomna vlast zbog snažne uloge predsjednika, odgoda izbora se nije nikada dogodila, čak i u puno opasnijim vremenima za opstanak države, poput Američkoga građanskog rata (Riker, 1992: 114).

Bikameralizam se razvio iz ideje da sva vlast ne smije biti koncentrirana u rukama jedne osobe, klase ili institucije. Također proizlazi iz nekadašnjeg feudalnog uređenja 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). Ideja bikameralizma nastala je u antičkoj Grčkoj, a koristila se i u Rimskoj Republici. Velik broj današnjih gornjih domova nazvano je senatima, po uzoru na Rim, gdje su mudri i iskusni pripadnici društva savjetovali konzule. Iako rimski Senat nije bio dio dvodomnog zakonodavnog tijela, kao što je danas, njegova uloga ostala je ključna u daljnjem razvoju političkih institucija (Shell, 2001: 6).

Većina modernih dvodomnih zakonodavnih tijela temelji se na nekom obliku koji se razvio iz britanskog parlamentarizma. 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 monarha zamijenio predsjednik, a donji dom je kao i u britanskome slučaju 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).

Tiranija većinskog odlučivanja najbolje se ogleda u pitanjima ekonomske i socijalne politike. Zakon koji donese većina u jednodomnom parlamentu može ukinuti oporbena stranka sljedeći put kada dođe na vlast. To se dogodilo nekoliko puta u Velikoj Britaniji kada je laburistička vlada donosila zakone o nacionalizaciji industrije, koje je potom konzervativna vlada ukidala, i tako u krug. Iako neke socijalne politike nisu ukinute, te se može smatrati da imaju širu

podršku u društvu, neki dijelovi zakona su ukidani kada je konzervativna vlada preuzela upravljanje državom. Američki *New Deal* i socijalne politike koje su uvedene tijekom 20. stoljeća usvojene su u dvodomnim zakonodavnim tijelima i većina tih politika još uvijek je na snazi zbog toga što je jednoj stranci teže ostvariti dovoljnu većinu u oba doma da ih ukine (Riker, 1992: 115). Temeljna razlika između ove dvije situacije je u postojanju „različitog“ broja domova. U jednodomnim političkim sustavima teže je utvrditi ima li parlamentarna većina podršku većine u društvu oko svake politike. U višedomnim sustavima usporavanje zakonodavnog procesa omogućava „provjeru“ većine u društvu. Tada postoji i veća legitimnost u slučajevima kada se značajno mijenjaju određene politike. Tijekom dvadesetoga stoljeća većinu država zapadnog svijeta, poput Japana, Njemačke, Francuske i Italije, koje su imale dvodomna zakonodavna tijela i izraženo višestranačje obilježavale su stabilne socijalne i ekonomske politike i izraženi gospodarski rast. Veliku Britaniju, koja efektivno ima jednodomno zakonodavno tijelo, obilježavale su česte promjene politika te slabiji gospodarski rast (Riker, 1992: 115).

Tsebelis i Money donose upravo takav 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).

Arend Lijphart u svojoj knjizi *Modeli demokracije* donosi koncepte vestminsterskog (većinskog) i pluralnog (konsenzusnog) modela demokracije. Između njih navodi deset temeljnih, idealtipskih razlika u oblikovanju demokratskih institucija i pravila. Te razlike predstavljaju varijable koje se odvajaju u dvije temeljne dimenzije. Prva dimenzija *izvršna vlast-stranke* grupira pet obilježja aranžmana izvršne vlasti, stranačkih i izbornih sustava i interesnih skupina. Druga dimenzija *federalizam-unitarizam* ističe razlike između federalne i unitarne vlasti. Jedna od varijabli na dimenziji federalizam-unitarizam razlikuje koncentraciju zakonodavne vlasti u jednodomnome zakonodavnom tijelu nasuprot podjeli zakonodavne vlasti između dva jednako snažna, ali različito konstituirana doma (Lijphart, 2014: 21). 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. Od svih proučavanih demokracija u našoj analizi, jedino britanski Dom lordova ima više zastupnika od donjeg doma. 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 prvome domu, odnosno drugi dom nema ovlasti smijeniti vladu. Od proučavanih demokracija Italija i Rumunjska su izuzetak jer je vlada odgovorna i gornjem i donjem domu (Russell, 2013a: 372). 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).

### **Suvremeni bikameralizam**

Autori koji su nastavili s istraživanjem snage bikameralnog sustava, zaključili su kako Lijphartovi elementi koji određuju značaj gornjeg doma nisu potpuni. Meg Russell je, proučavajući moderna dvodoma tijela, zaključila da 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 manje demokratičnije izabrani, 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). Izvorna legitimnost je ona koja je gornjim domovima dodijeljena zakonom ili ustavom, a može se ostvariti i demokratskim izborom njezinih članova. Upravo zbog toga što neki gornji domovi nisu izabrani na izravnim izborima, nedostaje im ovaj element legitimnosti. Proceduralna legitimnost je ona koja se ostvaruje kroz djelovanje gornjeg doma. Zbog toga što su gornji domovi manje obilježeni političkom svakodnevicom, što svaki zakon prolazi kroz izražen deliberativni proces, te kvalitetnije analiziraju *policy* prijedloge nego donji domovi, javnost ima veće povjerenje u njihov rad. Supstantivna legitimnost ogleda se u doprinosu koji gornji domovi donose u politički život. Ako im nedostaje izvorna legitimnost, nedostatak mogu nadoknaditi svojim doprinosom u *policy* procesu (Russell, 2012: 376).

Gornji domovi koji imaju samo ovlasti odgode donošenja zakona i mogućnost javnog prokazivanja lošeg djelovanja vlade, mogu natjerati vladu na mijenjanje zakonodavnog prijedloga ili na odustajanje od donošenja zakona. Stoga čak i gornji domovi koji ne mogu zaustaviti donošenje nekog zakona ili predložiti amandmane, mogu igrati važnu ulogu u procesu donošenja zakona (Druckman i Thies, 2002: 769). Zbog svega navedenog, možemo potvrditi zaključak ranijih autora kako su gornji domovi ključni u parlamentarnim sustavima, čak i u onim slučajevima kada je njihova zakonom ili ustavom propisana uloga simbolična (Tsebelis i Money, 1997; Druckman i Thies, 2002; Heller, 2001). 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). Većina istraživača koji proučavaju postizborne koalicije, učinkovitost parlamenata ili trajanje kabineta u bikameralnim sustavima, svu pažnju pridaju donjim domovima. Druckman i Thies ukazuju na ovaj problem i dokazuju kako vlade koje nemaju stabilnu većinu u gornjem domu u prosjeku traju kraće od onih koje ju imaju. Ako je vladama cilj opstati na vlasti, onda im je jedina briga održavati većinu u donjem domu (ako je investitura isključivo u ovlasti donjeg doma) ili ne izgubiti njegovu potporu. Ako im je cilj izglasati kvalitetne zakonodavne prijedloge, onda će im biti ključno održavati većinu u oba doma. Stoga u sustavima u kojima gornji domovi igraju važnu ulogu u zakonodavnom procesu, većina koju vlade imaju ili nemaju u gornjem domu ovisi o dužini mandata i učinkovitosti njihova djelovanja (Druckman i Thies, 2002: 762).

Vatter ističe da su u gornjim domovima federalnih država konzervativnije stranke uglavnom natpredstavljene zbog toga što su manje administrativne jedinice s ruralnim i etnički homogenijim stanovništvom natpredstavljene. Na tu činjenicu utječe i izborni model gornjih domova – većina gornjih domova bira se većinskim izbornim sustavom. Liberalne ili konzervativne stranke uglavnom su natpredstavljene u gornjem domu u odnosu na donji dom i u odnosu na socijaldemokratske, zelene ili ekstremno lijeve, odnosno ekstremno desne stranke (Vatter, 2005: 196-197). U svojem istraživanju Vatter također dovodi u pitanje neke pretpostavke o dvodomnim zakonodavnim tijelima, te zaključuje kako većina njih nisu utemeljene. Proučavana je 21 država, članica OECD-a, u razdoblju od 1971. do 1996. godine, te utjecaj bikameralizma na kvalitetu zakonodavnih prijedloga, stabilnost izvršne vlasti, te na predstavljenost manjina u društvu. Teza da bikameralizam pridonosi stabilnosti izvršne vlasti,



više nego unikameralizam, djelomično je potvrđena. U jednodomnim sustavima češće dolazi do smjene izvršne vlasti nego u dvodomnim sustavima, ali i dalje politički nemiri i štrajkovi mogu utjecati na životni vijek vlade, neovisno o broju domova. Najvažnija teza, ona da bikameralizam utječe na kvalitetu zakona, nije potvrđena. Bikameralizam ne utječe značajno na kvalitetu demokratskog procesa, bolje zakonodavstvo ili na bolje povjerenje javnosti u zakonodavne institucije (Vatter, 2005: 207).

Giannetti i dr. proučavali su utjecaj bikameralizma na formiranje vlade. U svojem su radu 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 smanjuju 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).

U sljedećem poglavlju razmotrit ćemo četiri politička sustava, čija su dvodomna zakonodavna tijela „idealtipski“ slučajevi za ovo istraživanje. Razmotrit ćemo povijesni razvoj njihovih dvodomnih zakonodavnih tijela, intelektualni i institucionalni razvoj, te naposljetku njihove moderne inačice. Ujedinjeno Kraljevstvo parlamentarna je monarhija, koja djeluje kao tipični primjer parlamentarnog sustava u kojem državni poglavar (u ovom slučaju monarh) ima tek ceremonijalnu ulogu. Donji dom se u cijelosti bira na demokratskim izborima, dok se gornji dom u cijelosti bira neizravno. Sjedinjene Američke Države federalna su država u kojoj je snažna institucionalna odvojenost izvršne i zakonodavne vlasti, te u kojoj Kongres ima visok stupanj neovisnosti. Oba doma biraju se na izravnim pučkim izborima od strane građana. Francuska je unitarna polupredsjednička republika u kojoj je Parlament ovisan o izvršnoj vlasti. Donji dom se bira na izravnim izborima, dok gornji dom biraju pripadnici lokalnih administrativnih jedinica. Poljska je parlamentarna republika, specifična po tome što je jedna od nekoliko država u kojima je gornji dom uveden nakon što desetljećima nije postojao. Oba doma biraju se istoga dana i to različitim izbornom metodom. Donji dom najvažniji je u

procesu donošenja zakona, dok gornji dom ima tek minimalne ovlasti donošenja amandmana, ili odbacivanja zakona koje je usvojio gornji dom.

### **Parlament Ujedinjenog Kraljevstva**

Prema modelu po kojem djeluje britanski parlament razvila se većina modernih parlamentarnih sustava. Povijest britanskog parlamentarizma datira od 13. stoljeća i *Magna Carte* koja je primorala kralja da se u nekim pitanjima posavjetuje s parlamentom, posebno u pitanjima oporezivanja. Vremenom je Krunsko vijeće dobivalo veće ovlasti u odlučivanju, te se ukazivala potreba za širenjem slojeva društva koji će biti zastupljeni (Tsebelis i Money, 1997: 22; Hartmann, 2006: 41). Krunsko vijeće u početku se sastojalo od povjerljivih osoba visokog plemstva, da bi s vremenom počelo uključivati pripadnike nižeg plemstva i predstavnike gradskih stanovnika. 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). U Domu lordova sjedili su članovi engleskog visokog plemstva, *peers*. U Donjem domu sjedili su predstavnici građana i, u početku, predstavnici nižeg plemstva, *gentryja*. Političke povlastice koje je visoko plemstvo imalo postupno je svedeno na pravo sudjelovanja u Domu lordova. Kruna je uz pomoć nižeg plemstva i građanstva razvlastila visoko plemstvo. Jačanjem parlamenta kralj je gubio sve više ovlasti, koje su prvo prenesene na Dom lordova, a zatim na Donji dom (Tsebelis i Money, 1997: 23; Hartmann, 2006: 42). Britanski parlament utjelovljenje je Montesquieuove filozofije o tome kako vlast treba izgledati. Izvršna vlast koncentrirana je (načelno) u rukama monarha, koji može brzo donositi odluke u trenucima kada je to potrebno. Zakonodavna vlast u rukama je podijeljenih, ali jednakih tijela koji predstavljaju aristokraciju i narod (Tsebelis i Money, 1997: 24).

Prve ovlasti koje je parlament dobio bilo je odlučivanje o financijskim zahtjevima krune. Donji dom je u 18. stoljeću usvojio odredbe prema kojima su proračunske i porezne inicijative morale poteći od kabineta i u kojima je on morao igrati ključnu ulogu. Prvi lord državne riznice postao je najvažnija osoba u kabinetu, a od ove funkcije razvila se institucija premijera (Hartmann, 2006: 48). Dom lordova se kroz povijest opirao svim reformama kojima su smanjivane njegove ovlasti, ali su premijeri uz pomoć kralja uspijevali pritisnuti njegove zastupnike na pristanak. Prva značajna reforma Doma lordova dogodila se nakon izbora 1831. godine kada su tadašnji

vigovci, nakon značajne pobjede na izborima, predložili reformu gornjeg doma. Vigovci su smatrali da imaju snažan legitimitet nakon izborne pobjede, te je njihov prijedlog sa znatnom većinom usvojen u Donjem domu. No, nakon drugog čitanja zakon je odbačen u Domu lordova u kojem su torijevci imali većinu. Zakon je kasnije usvojen nakon ponovnog slanja u zakonodavni postupak, i nakon što su premijer i kralj zaprijetili proširenjem broja doživotnih zastupnika (Russell, 2013b: 23). Cijelo devetnaesto stoljeće bilo je obilježeno sukobima između dva doma, najčešće u slučajevima kada su Liberali imali većinu u Donjem domu, jer su Konzervativci uglavnom imali većinu u Domu lordova. Još jedan značajan sukob dogodio se 1860. kada je Gladstone želio ukinuti porezne namete na tiskanje novina. Gornji dom je odbio taj zakon, što se smatralo izravnim udarcem na ovlasti Donjeg doma da se bavi financijskim pitanjima (Russell, 2013b: 25).

Zakonom iz 1911. godine, koji je nazvan *Parliament Act*, Dom lordova formalno je izgubio ovlast da zakone koje donese Donji dom učini nedjelotvornima, pa je od tada djelotvorni dio parlamenta bio samo Donji dom (Hartmann, 2006: 50). Zakon je ponovno predložila vlada Liberalne stranke, a sastojao se od dvije ključne odredbe. Prvom je ukinuta mogućnost apsolutnog veta od strane Doma lordova, te je svedena na suspenzivni veto kojim je zakon nakon trećeg čitanja mogao biti poslan monarhu na odobrenje bez obzira na neslaganje gornjeg doma, odnosno zakon je mogao biti odgođen na dvije godine. Dvogodišnjom odgodom Dom lordova mogao je utjecati na to da zakon koji Donji dom predloži u četvrtoj ili petoj godini mandata bude usvojen tek nakon novih izbora. *Parliament Act* iz 1949. smanjio je rok odgode na godinu dana, i smatra se dopunom zakona iz 1911. godine (Bradley i Ewing, 2007). Druga odredba definirala je da zakone koji se tiču financija Dom lordova može odgoditi samo na mjesec dana. Nakon kontroverzi u gornjem domu, premijer je ponovno zamolio kralja da zaprijeti proširenjem broja doživotnih zastupnika kako bi zakon bio izglasan. Kralj je zatražio da prije bilo kakvog pritiska budu provedeni novi izbori za Donji dom. Nakon ponovne pobjede Liberala, Dom lordova je pod prijetnjom povećanja broja članova popustio i zakon je izglasan (Russell, 2013b: 27). Najvažnija odredba prema kojoj Dom lordova danas djeluje temelji se na Salisburyjevoj konvenciji koja je dogovorena nakon provedenih izbora 1945. godine. Prema njoj, Dom lordova neće blokirati inicijative vlade koje su bile dijelom njezinoga izbornog programa. Ovaj sporazum temelji se na tumačenju da je izborni program vladajuće stranke dobio mandat birača na izborima, te stoga gornji dom neće kočiti njegovu implementaciju (Russell, 2013b: 83).

Sve do značajne reforme Doma lordova iz 1999. godine, Laburisti su nastavili sa zagovaranjem njegova ukidanja. U nekim je izbornim ciklusima to bio dio njihovoga izbornog programa, ali su premijeri kada su došli na vlast odustajali od takve politike. Krajem osamdesetih godina prošlog stoljeća napustili su politiku ukidanja Doma, te su se počeli zalagati za njegovu reformu. U programu premijera Tonyja Blaira 1997. predložena je reforma u dvije faze. Prva faza podrazumijevala je ukidanje zastupnika po nasljednom pravu, a druga faza je trebala postupno demokratizirati gornji dom. Prva faza pretvorena je u *House of Lords Act* 1999. godine, kada je nakon kompromisa s vođom Konzervativaca u Domu lordova dogovoreno da će broj zastupnika po nasljednom pravu biti smanjeno na 92. Nakon što je zakon stupio na snagu, gornji dom je napustilo 650 zastupnika, čime je došlo do ravnomjernijeg omjera snaga dviju velikih stranaka (Russell, 2013b: 34). Druga faza nikada nije provedena u djelo. Posljednja značajna reforma bila je 2005. godine, kada je usvojen *Constitutional Reform Act* te je osnovan Vrhovni sud, koji je s radom započeo 2009. Prema tom zakonu Dom lordova je izgubio sudbene ovlasti koje su obnašali zastupnici koji su nazvani *Law lords*, te su ovlasti prenesene na novi sud. Inicijalni pripadnici suda bili su članovi Doma lordova, ali više to ne moraju biti. Ovim zakonom ukinuta je kontroverzna činjenica da u Ujedinjenom Kraljevstvu nisu bile odvojene institucije koje donose zakon i koje ga interpretiraju (Russell, 2013b: 35).

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 postao je središnje tijelo britanske politike (Hartmann, 2006: 56).

Donji dom bira se većinskim modelom, koji favorizira dvije najveće stranke – Konzervativnu i Laburističku. Velika Britanija podijeljena je na 650 jednomandatnih izbornih okruga, a za pobjedu je dovoljna relativna većina. Donji dom poznat je kao „debatni parlament“, jer je njegova najvažnija djelatnost javna raspravlja o zakonskim prijedlozima. Parlamentarna većina uglavnom prepušta vladi predlaganje zakonskih inicijativa, te svodi svoju ulogu na održavanje vlade na položaju. Vlada potpuno kontrolira zakonodavni proces, te održava stranačku disciplinu kroz instituciju *Leader of House*, koji je član kabineta (Hartmann, 2006: 58-60).

Dom lordova predmetom je prijepora već nekoliko desetljeća. Zadnjih nekoliko inicijativa za reformama uglavnom su predvodile laburističke vlade, među kojima je bila i najava ukidanja gornjeg doma. Do reforme 1999. godine postojalo je više od tisuću zastupnika koji su bili doživotni članovi ili su svoje članstvo ostvarivali nasljednim pravom. Zastupnike čine i pripadnici Anglikanske crkve. Od 1958. godine postoji institut *life peers* koje monarh može imenovati doživotnim članovima,<sup>4</sup> a oni su uglavnom zaslužni građani. Reforma iz 1999. bila je pokušaj da se rad Doma lordova profesionalizira, te da se umanja utjecaj nasljednih lordova (Hartmann, 2006: 64). Svaka odluka Donjeg doma formalno mora biti odobrena od Doma lordova, iako on već dugo nema važnu političku ulogu. Prema *Parliament Actu* koji je usvojen 1949. godine, gornji dom može odgoditi stupanje na snagu odluka Donjeg doma samo na godinu dana. Kod zakona o proračunu ne može odgoditi niti toliko (Hartmann, 2006: 64). Zbog nejednakih ovlasti koje imaju dva doma britanskog Parlamenta, možemo reći kako su oni u svojim ovlastima izričito asimetrični.

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*. Biskupi i zastupnici po nasljednom pravu su dijelom stoljetne tradicije Doma lordova, dok je današnji sustav doživotnih zastupnika uveden 1958. godine (Russell, 2013b: 68). Prema pripadnosti političkim strankama, Dom lordova otprilike ocrtava podršku koju stranke imaju u javnosti, te osim pripadnika Konzervativne i Laburističke stranke postoji i nekoliko pripadnika manjih stranaka. Jedina iznimka su pripadnici Škotske nacionalne stranke koji odbijaju biti članovima Doma lordova budući da ga smatraju reliktom feudalizma koji treba ukinuti. Velik broj zastupnika su nekadašnji članovi Donjeg doma, Europskog parlamenta ili bivši pripadnici lokalne vlasti. 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,

---

<sup>4</sup> Ovi doživotni članovi smatraju se plemićima, no ne mogu prenijeti taj status na svoje potomstvo.

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**

Prije nastanka Sjedinjenih Država kolonije su uglavnom imale jednodomna zakonodavna tijela. S vremenom su izvršna vijeća kolonijalnih vlada pretvorena u gornje domove parlamenta, tako da su do uspostave nove države 1776. sve kolonije osim Pennsylvanije i Georgije imale dvodomna tijela. *Članci o Konfederaciji* nisu nastavili s tradicijom bikameralizma, već su uspostavili jednodomno tijelo, ali su usvajanjem Ustava stvorena dva tijela. „Veliki kompromis“ koji je stvorio današnji Kongres odredio je da će postojati Zastupnički dom čije će zastupnike birati stanovništvo i čiji će broj biti proporcionalan stanovništvu svake države, i Senat čije će predstavnike birati zakonodavna tijela saveznih država, po dva iz svake države. Time je stvoren koncept predstavljanja cjelokupnog naroda, a ne određenih klasa društva kao što je to bilo u Ujedinjenom Kraljevstvu. Narod je predstavljan u dva doma koji su bili birani na različite načine i čija se volja manifestirala različito. Zastupnički dom predstavlja volju naroda, dok Senat predstavlja volju saveznih država (Tsebelis i Money, 1997: 27; Hartmann, 2006: 87). Tvorac američkog bikameralizma je James Madison koji je u *Federalističkim spisima* razložio potrebu postojanja dvaju domova. Savezne države imaju specifične interese, drugačije od naroda u cjelini, te je stoga potrebno posebno tijelo koje će ih predstavljati. Kako bi svi interesi bili prikladno zadovoljeni, svaki zakon mora biti odobren u tijelu koji predstavlja volju naroda i volju saveznih država. Senat je uspostavljen kao kočnica i ravnoteža Zastupničkom domu, te kao stabilna institucija čije će djelovanje onemogućiti tiraniju većine naroda u donjem domu (Tsebelis i Money, 1997: 28). Duži mandati senatora zamišljeni su kao

brana političkoj korupciji, te je njihova ekspertiza trebala pridonijeti kvaliteti zakona koji su izglasani.

Temelj američkog parlamentarizma je u konceptu predstavljanja lokalnih birača, separaciji zakonodavne ovlasti kako ne bi bila koncentrirana u rukama jedne osobe, te ravnoteža između novih institucija. To je dovelo do kreiranja institucije predsjednika, te donjeg i gornjeg doma koji će imati različite dužine mandata, te će biti birani u različitim izbornim jedinicama (Owens i Loomis, 2006: 261). Američki Kongres možda je i najneovisniji parlament od utjecaja izvršne vlasti. Također, američki Ustav ne određuje gotovo ništa o tome kako će Kongres djelovati i biti organiziran, tako da je njegov današnji ustroj rezultat povijesnoga razvoja. Koncept predstavljanja lokalnih birača ogleda se u ustavnoj odredbi da zastupnici i senatori moraju biti stanovnici izbornih jedinica u kojima se natječu, moraju se natjecati u jednomandatnim izbornim okruzima, te za pobjedu moraju ostvariti relativnu većinu u većini saveznih država.<sup>5</sup> Ove odredbe, kao i ustaljena praksa predizbora za odabir kandidata, gotovo onemogućavaju strankama na federalnoj razini da određuju stranačke kandidate (Owens i Loomis, 2006: 263).

Zastupnički dom ima 435 članova, koji se biraju jednomandatnim izbornim okruzima. Za pobjedu je dovoljno ostvariti relativnu većinu. Izborni okruzi Zastupničkog doma prekrajaju 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

---

<sup>5</sup> Neke savezne države, poput Louisiane i Washingtona, provode na dan izbora efektivno drugi krug ako na općim, nestranačkim predizborima niti jedan kandidat ne osvoji apsolutnu većinu. U Maineu se pak od 2018. koristi sustav alternativnog glasovanja.

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). Za razliku od donjeg doma, u kojem se nalaze i predstavnici američkih teritorija (Američke Samoa, Guama, Američkih Djevičanskih Otoka, Distrikta Kolumbije i Portorika) koji nemaju pravo glasa, u Senatu se nalaze isključivo predstavnici pedeset saveznih država (Owens i Loomis, 2006: 266).

Prema Ustavu Sjedinjenih Američkih Država, potpredsjednik države je predsjednik Senata. Ali, tu funkciju obavlja u rijetkim slučajevima. Potpredsjednik, kada predsjedava sjednicom Senata, nema pravo glasa o zakonodavnim prijedlozima ili imenovanjima, osim u slučaju izjednačenog glasanja kada ima pravo prevagnuti (archives.gov, 2021). Glavnu ulogu u Senatu ima *President pro tempore* Senata koji formalno predsjedava sjednicama. Na tu funkciju se uglavnom bira senatora iz većinske frakcije koji ima najduži staž u Senatu. Ipak, najvažnija osoba u Senatu je vođa većine (*Majority leader*) koji odlučuje o zakonodavnoj strategiji većinske frakcije, te odlučuje o dnevnom redu. Prema uvriježenoj konvenciji vođa većine ima prednost kada se javi za riječ, te pomoću te povlastice upravlja raspravom u Senatu (Hartmann, 2006: 101). Ipak, vođa većine prema svojim ovlastima ne može biti uspoređen s predsjednikom Zastupničkog doma, jer svaki senator može uvrstiti zakon u dnevni red, ili predložiti amandman na zakon o kojem se raspravlja. Zbog te mogućnosti senatski odbori imaju puno manji značaj nego odbori u donjem domu. Svaki senator ima pravo „preskočiti“ nadležan odbor u Senatu i predložiti zakon cijelome Senatu na razmatranje (Owens i Loomis, 2006: 266). 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**

Za razliku od britanskoga i američkoga političkog sustava koji imaju stoljetnu tradiciju, francuski politički sustav u današnjem obliku nastao je u drugoj polovici dvadesetog stoljeća. Iako je francuska Nacionalna skupština nastala za vrijeme Francuske revolucije, ona je od tada mijenjala oblike, ovlasti i strukturu nekoliko puta. Četiri francuske republike padale su zbog izvanjskih prijetnji ili unutarnjih nestabilnosti. Peta Republika prva je koja je uslijedila nakon još jednog republikanskog režima, Četvrte Republike koja je od samog uspostavljanja bila nestabilna. Nastala je nakon kraja Drugog svjetskog rata i nakon oslobođenja države od nacističke okupacije. Ustavotvorna skupština sazvana je 1945. godine kako bi razradila novi ustav, koji je odstupao od ustavnih odnosa Treće Republike (Hartmann, 2006: 144). Središnja institucija bila je Nacionalna skupština, čiji je gornji dom – Vijeće republike – imalo znatno manje zakonodavne ovlasti nego što je imao Senat u Trećoj Republici. Predsjednik, kao što je bio slučaj i u ranijim Republikama, nije bio biran izravnim izborima, nego u oba doma parlamenta. Četvrta Republika je zbog iznimne stranačke polarizacije bila nestabilna, a presudili su joj politički i vojni nemiri u najvažnijoj koloniji – Alžiru. Kada je kraj Republike bio neizbježan, vlada je nevoljko pristala pozvati bivšeg premijera Charlesa de Gaullea da preuzme vodstvo vlade. On je po preuzimanju vlasti naložio izradu novoga ustava, a time je nastala i nova Republika (Hartmann, 2006: 146). Peta Republika u mnogim temeljnim elementima i ovlastima razlikuje se od svoje prethodnice. Predsjednik je formalno jači nego što je to bio ranije slučaj, a parlament je izgubio središnju ulogu u političkom životu. Postao je treći suigrač uz predsjednika države na prvom mjestu i predsjednika vlade na drugom mjestu. De Gaulle je pozitivno gledao na ulogu Senata, koju je mogao „pozvati u pomoć“ kada se nije mogao usuglasiti s Nacionalnom skupštinom. Vijeće republike, koje je djelovalo u Četvrtoj Republici, imalo je znatno bolji imidž u javnosti, dok su njezini zastupnici bili učinkovitiji i

bili manje politički polarizirani nego što je to bio slučaj s donjim domom. Na tom imidžu De Gaulle je htio izgraditi i Senat (Smith, 2009: 39).

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 bira se svake treće godine, a mandat senatorima traje šest godina (data.ipu.org, 2021). 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).

Rad francuskog parlamenta ustavno je organiziran tako da ne ometa značajno rad vlade. U vladi sudjeluje jedan parlamentarni ministar koji je nadležan za dnevni red dvaju domova, slično kao što je to i u britanskom parlamentu. Vlada je odgovorna parlamentu i nakon što predsjednik Republike imenuje premijera, traži se glasovanje o povjerenju u parlamentu. Predsjednik ima pravo raspustiti parlament, te time može sazvati nove izbore za Nacionalnu skupštinu (Hartmann, 2006: 153-154). Stoga 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). Senat je u novoj Republici dobio značajno veće ovlasti, te je njegov ugled u političkom životu mnogo veći. Predsjednik Senata dobio je ovlasti privremenog predsjednika Republike, mjesto koje je ranije pripadalo predsjedniku Nacionalne skupštine. Predsjednici oba doma izjednačeni su po ovlastima – svaki dom može predlagati tri od devet članova Ustavnog vijeća, imaju pravo poslati zahtjev za preispitivanjem zakona Ustavnom vijeću, te oba doma mogu zajedno predlagati izmjene Ustava (Smith, 2009: 41). Senat u Petoj Republici ima gotovo jednaka prava kao Nacionalna skupština, ali je ipak podređen ovlastima koje je Senat imao u Trećoj Republici. Tsebelis i Money (1997: 35) iznose debatu francuskih stručnjaka, od kojih neki smatraju da je Senat zapravo nemoćan, dok drugi ističu njegov utjecaj zbog njegove neovisnosti, ekspertize i detaljnijeg razmatranja zakonodavnih prijedloga. U svakom slučaju ističu da se autoritet i utjecaj koji Senat ima ne može zanemariti, unatoč nedostacima u pogledu ovlasti.

Zanimljivo je da je de Gaulle, koji je idejni kreator ustava, htio na referendumu ukinuti Senat. Taj referendum održan je 1969. godine i nakon što je završio negativnim rezultatom, de Gaulle je podnio ostavku na mjestu predsjednika Republike (Hartmann, 2006: 153). Inicijativa za njegovim ukidanjem razvila se nakon godina sukobljavanja sa Senatom i njihovim otporom prema nekim vladinim odlukama. S druge strane, ni Senat nije bio zadovoljan sa svojim ovlastima i sa svojim ustrojem, posebno zbog toga što su ruralni departmani bili natpredstavljani u odnosu na urbane. Stoga su se zalagali za proširivanje ukupnog broja mandata kako bi se ta neujednačenost ispravila (Smith, 2009: 51). Nekoliko godina su se vodile i rasprave o spajanju Senata i jedne vrste ekonomsko-socijalnog vijeća, pa je jedna od predloženih reformi zahtijevala preustroj Senata tako da dio zastupnika predstavlja francuske regije, a dio ekonomsko-socijalne interese. Vlada također nije imala većinu u Senatu, nego isključivo u Nacionalnoj skupštini. Kako bi Senatu zadao posljednji udarac, i ukinuo mu sve značajne ovlasti, de Gaulle je raspisao referendum o njegovom ukidanju. U svojem posljednjem činu kojim je želio završiti ustavno uređenje Pete Republike, de Gaulle je pretrpio

poraz i naposljetku se povukao iz politike (Smith, 2009: 54). Da je referendum završio s drugačijim rezultatom, „Francuska bi postala polupredsjednička, jednodomna Republika s regionaliziranim, korporativističkim, savjetodavnim drugim domom“ (Smith, 2009: 55).

### **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. Senat je izvorno nastao 1493. godine, a razvio se iz Kraljevskog vijeća. Nastao je iste godine kada i donji dom, *Sejm*. Nakon (ponovnog) nastanka neovisne Poljske nakon Prvoga svjetskog rata, ponovno je uspostavljen dvodomni parlament. Komunistički režim koji je došao na vlast 1946. ukinuo je Senat, da bi on demokratskim reformama ponovno bio uveden (Boban, 2011: 155). Prema ustavnom amandmanu iz 1989. njegovi zastupnici trebali su biti izabrani na slobodnim i kompetitivnim izborima, za razliku od donjeg doma *Sejma* u kojem je dio mjesta trebao pripasti strankama koje podržavaju dotadašnji režim, a manji dio je trebao biti izabran na izborima. Stoga je Senat inicijalno osmišljen kao jedan od rijetkih inačica gornjih domova koji su izabrani demokratičnije od donjeg doma (Wiecech, 2020: 45; Boban, 2011: 156; Curry, 2011: 180). U tim okolnostima, *Sejm* je postao predmetom kritike zbog nedostatka demokratske legitimnosti. Ta je kritika potjecala od senatora i predsjednika republike, jer su oni bili demokratski izabrani (Boban, 2011: 205). Prvi izbori rezultirali su time da su stranke opozicije osvojile 99 od 100 mjesta u Senatu i sva mjesta koja su za njih bila predviđena za njih (Curry, 2011: 181). Novi ustav koji je donesen 1992. i u demokratskoj Poljskoj je zadržao dvodomno zakonodavno tijelo, ali je Senatu dodijelio sekundarnu ulogu. Time je uspostavljen asimetrični bikameralizam, koji je gornji dom učinio samo dodatkom u zakonodavnom procesu, odnosno kao vrsta ravnoteže Sejmu (Wiecech, 2020: 45; Curry, 2011: 174).

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 (Wieciech, 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 (Wieciech, 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 (Wieciech, 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 ima može prihvatiti bez amandmana, predložiti amandmane ili ga odbaciti u cijelosti. Ustavom je određeno da Senat ima 30 dana da razmotri zakonodavni prijedlog, a ako to ne učini on se smatra usvojenim. *Sejm* također ima ovlasti ponovno izglasati zakon koji je gornji dom odbio, apsolutnom većinom svih zastupnika. Kod predlaganja proračuna, Senat ima još manje manevarskog prostora, jer ima 20 dana za donošenje odluke (Wieciech, 2020: 50-51).

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 (Wieciech, 2020: 52). Senat ima ovlasti potvrđivanja kandidata za neke javne poslove, iako nema ovlasti sam predlagati kandidate.

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 (Wieciech, 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 (Wieciech, 2020: 48).

### **Ostali parlamenti**

U prethodnom poglavlju proučena su četiri „idealtipska“ primjera dvodomnih zakonodavnih tijela, gdje je detaljno razrađeno njihovo institucionalno uređenje. U ovom poglavlju ukratko će biti razrađeni ostali slučajevi, koji bi se mogli smjestiti između gore navedena četiri primjera.

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. Zbog toga male stranke i neovisni zastupnici mogu utjecati na većinu u Senatu, što često dovodi u pitanje zakone koji su odobreni u Donjem domu. 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. Unatoč ovim ograničenjima, Senat ima ovlasti predlaganja amandmana na sve zakone (Uhr, 1999: 94).

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). Ustroj *Bundesrata* rezultat je ustavnog uređenja iz 1920. koje je odredilo Austriju kao federalnu državu. U pregovorima koji su uslijedili, dogovoreno je da će najmnogoljudnija savezna država imati 12 zastupnika u gornjem domu, najmanja 3 zastupnika, dok će ostale imati broj zastupnika koji je proporcionalan njihovom stanovništvu. Ukupan broj zastupnika može varirati ovisno o popisu stanovništva svakih deset godina. Trenutno u *Bundesratu* djeluje 61 zastupnik, koje biraju parlamenti saveznih država. Ustroj i način izbora gornjeg doma rezultira sličnim stranačkim obrascem kao i u donjem domu. Favorizira dvije velike stranke, dok male stranke imaju slabe izgleda za ulazak u dom. Zbog toga što austrijska Socijaldemokratska stranka (SPÖ) osvaja većinu uglavnom u samo tri savezne države (Gradišću, Koruškoj i Beču), većinu zastupnika u *Bundesratu* uglavnom ima Austrijska

narodna stranka (ÖVP). Zastupnici u gornjem domu zauzimaju mjesta prema stranačkoj pripadnosti, a ne prema saveznom 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 nikakvih 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).

Čileanski senat je do 2017. biran na jedinstven način u svijetu – binominalnim izbornim sustavom, kojim su birana dva kandidata u svakoj izornoj jedinici. Nakon reforme Senata, ovaj izborni model zamijenjen je proporcionalnim izborima uz primjenu D'Hondtove metode. Senatori se biraju u izbornim jedinicama koje prate administrativnu podjelu države (Riquelme

i dr, 2018: 2). Reformom je povećan broj senatora na 50, ali zbog njihovog stupnjevitoz 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 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. Do tada je broj senatora ovisio o broju stanovnika – po jedan senator na svakih 200 000 stanovnika. 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 zakonodavstvo i ustavne amandmane koji su u interesu provincija, koje ih i biraju. Ipak, zastupnici nisu odgovorni nacionalnim provincijama niti njihovim zakonodavnim tijelima, te oni ne mogu odrediti kako će zastupnici glasati. 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. Četiri od deset zastupnika iz svake provincije su „posebni“ delegati koje predvodi premijer provincije, dok je ostalih šest zastupnika izabrano od strane regionalnih tijela. Prvi dio zastupnika članovi su izvršne vlasti provincija, dok su drugi dio zastupnika članovi zakonodavne vlasti (Whittle, 2016: 27). 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 znatno su potpredstavljene od ostatka države. Imenovanje senatora od strane premijera smatra se sinekurom, odnosno kao nagradom za vjernost vladajućoj stranci. Budući da su senatori nekada služili doživotan mandat, a danas to čine do 75. godine života, trenutna vladajuća stranka može oblikovati Senat za sljedećih nekoliko desetljeća (Franks, 1999: 122). 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 prijete 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 izabrano 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 su njegovi zastupnici članovi izvršne vlasti saveznih država, a time i regionalni stranački čelnici, gornji dom nije manje politički podijeljen nego donji dom, *Bundestag*. 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 pitanja 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, a četvrtina od ukupnog broja zastupnika donjeg i gornjeg doma može izglasati nepovjerenje vladi. Rumunjski parlament jedini ima ovlasti donošenja zakona, te mu je dodijeljena ovlast nadzora nad vladom. Ova ovlast je posebno važna posljednjih godina, jer je vlada češće počela koristiti izvršne uredbе 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 (Parline, 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**

U ovom odjeljku klasificirat će se sedamnaest gornjih domova izbornih demokracija koji su predmet naše analize. Kriteriji koje država mora zadovoljiti da bi njezin gornji dom ušao u predmet analize su slijedeći: (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). Istraživanjem će se pokušati odgovoriti na pitanje postoji li pozitivan odnos između gornjih domova s većim zakonodavnim ovlastima i njihovim članovima koji su u cijelosti demokratski izabrani.

Sedamnaest proučavanih slučajeva znači da će se koristiti metoda kompariranja malog broja zemalja, odnosno komparaciju s malim  $n$ .<sup>6</sup> Metoda kompariranja malog broja zemalja dijeli se na dizajn najslabijih sustava i dizajn najrazličitijih sustava. Dizajnom najslabijih sustava kompariraju se politički sustavi koji imaju mnoštvo zajedničkih obilježja, a namjera je da se među njima njihove razlike istaknu ili neutraliziraju. Dizajnom najrazličitijih sustava

---

<sup>6</sup> Landman (2008: 40), pozivajući se na Sartorija i Maira, navodi kako studije s manje od 20 slučajeva možemo smatrati komparacijama malog broja zemalja (mali  $n$ ).

kompariraju se zemlje koje nemaju nikakvih zajedničkih značajki osim političkog ishoda koji se želi objasniti, te eventualno jednoga ili dva eksplanacijska faktora koji se smatraju važnima za taj ishod (Landman, 2008: 46). U konkretnom slučaju koristit će se dizajn najslabijih sustava, jer se kompariraju politički sustavi s mnoštvom zajedničkih obilježja, poput toga da su one sve dugogodišnje izborne demokracije, a temeljno zajedničko obilježje svih država je dvodomno zakonodavno tijelo. U **Tablici 1.** prikazane su osnovne ustavno propisane značajke sedamnaest gornjih domova koji su predmet naše analize.

**Tablica 1. Osnovne značajke sedamnaest gornjih domova**

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

Izvor: IPU Parline, 2021.

Klasifikacijom gornjih domova pokušat će se svrstati gornje domove prema demokratičnosti njihova izbora. U **Tablici 2.** prikazani su gornji domovi prema vrijednosti na skali od 0 do 1 sukladno tome koliko se članova doma bira demokratskim putem. Vrijednosti koje gornji domovi imaju dobivaju se podjelom broja zastupnika koji se biraju na izravnim slobodnim izborima od strane građana s ukupnim brojem zastupnika koje dom ima. Koristit će se sljedeća formula:

$$\frac{\sum \text{zastupnici koji se biraju izravno}}{\sum \text{zastupnici}}$$

$$\sum \text{zastupnici}$$

Gornji domovi čiji se svi zastupnici biraju na izravnim izborima, poput američkog Senata, dobit će vrijednost 1, koja predstavlja sto posto zastupnika. Gornji domovi čiji svi zastupnici nisu izabrani na izravnim izborima, poput britanskog Doma lordova, dobit će vrijednost 0. U klasifikaciji gornjih domova, u obzir se uzimaju isključivo izravno izabrani zastupnici. Kod zastupnika njemačkog *Bundesrata*, koje biraju savezne vlade, koje imaju demokratski legitimitet od strane građana saveznih država, to neće biti uzeto u obzir.

Prema načinu izbora, gornji domovi mogu se svrstati u dvije kategorije: domovi koji su demokratski izabrani u cijelosti i domovi koji su imenovani u cijelosti. U prvu kategoriju pripadaju australski, češki, čileanski, poljski, rumunjski i američki Senat, te švicarsko Vijeće država. U drugu kategoriju pripadaju austrijski i njemački Bundesrat, belgijski, francuski, kanadski i nizozemski Senat, južnoafričko Nacionalno vijeće provincija, te britanski Dom lordova. U prijelaznu kategoriju pripadaju talijanski Senat Republike, čijih se 97 posto zastupnika bira na izravnim izborima, dok ostale imenuje predsjednik Republike iz redova zaslužnih građana, te španjolski Senat, čijih se četiri petine zastupnika bira na izravnim izborima, dok ostale biraju zakonodavna tijela regija.

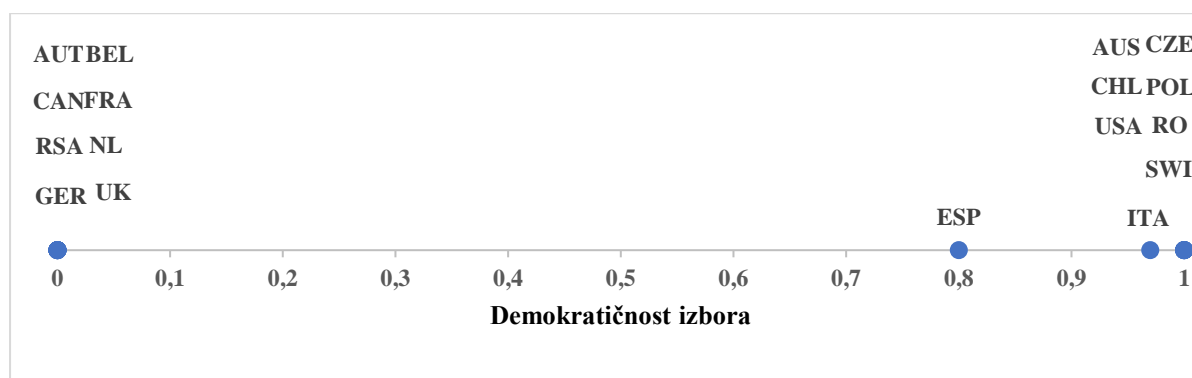
**Tablica 2. Klasifikacija gornjih domova prema demokratičnosti njihova izbora**

	Demokratičnost izbora gornjeg doma	Država	Demokratičnost izbora gornjeg doma
Australija	1	Nizozemska	0
Austrija	0	Njemačka	0
Belgija	0	Poljska	1
Češka	1	Rumunjska	1
Čile	1	SAD	1
Francuska	0	Španjolska	0,8
Italija	0,97	Švicarska	1
Južnoafrička Republika	0	Ujedinjeno Kraljevstvo	0
Kanada	0		

Izvor: Autorov izračun.

Na **Grafikonu 1.** prikazani su gornji domovi prema vrijednostima koje su im dodijeljene sukladno demokratičnosti njihova izbora. Može se vidjeti da je većina gornjih domova smještena na dva kraja osi, jer su ili u cijelosti demokratski izabrani, ili su na neki način imenovani. Dva odstupajuća slučaja su španjolski i talijanski Senat, koji su dijelom imenovani, ali većinski izabrani pučkim izborima.

**Grafikon 1. Gornji domovi prema demokratičnosti izbora**



Izvor: Autorov izračun.

Drugo obilježje gornjih domova koje će se klasificirati su formalne ovlasti koje gornji domovi imaju u odnosu na donji dom. Gornji domovi koji imaju potpuno jednake ovlasti kao i donji

dom dobit će vrijednost 1. Gornji domovi koji nemaju nikakve ovlasti u odnosu na donji dom dobit će vrijednost 0. Gornji domovi prema dodijeljenim vrijednostima formalnih ovlasti prikazani su u **Tablici 3**.

Prema formalnim ovlastima koje gornji domovi imaju u odnosu na donji dom, svega nekoliko domova može se grupirati zbog jednakih ovlasti koje imaju u odnosu na donji dom. U toj kategoriji su gornji domovi koji imaju potpuno jednake ovlasti kao i donji dom, poput čileanskog, talijanskog, kanadskog, rumunjskog i američkog Senata, te švicarskog Vijeća država, te im je dodijeljena vrijednost 1. Niti jedan analizirani dom ne može se svrstati u kategoriju nepostojećih ovlasti u odnosu na donji dom. Svaki gornji dom ima barem minimalan utjecaj na zakonodavstvo. Ostalim gornjim domovima dodijeljene su vrijednosti sukladno tome koliko formalno imaju utjecaja u zakonodavnom procesu. Neće biti uzet u obzir neformalan utjecaj koji gornji dom ima u zakonodavnom procesu, kao što je slučaj s nizozemskim Senatom.

Upravo nizozemski Senat ima najmanje formalne ovlasti, odnosno samo ovlast ulaganja zakonodavnog veta koji donji dom može nadglasati običnom većinom, stoga mu je dodijeljena vrijednost 0,1. Poljski i španjolski Senat, kao i britanski Dom lordova imaju ovlasti ulaganja veta i predlaganja amandmana, koje donji dom može nadglasati običnom većinom, stoga im je dodijeljena vrijednost 0,2. Češki Senat ima ovlasti predlaganja amandmana i ulaganja veta, te nešto veće ovlasti od donjeg doma kod predlaganja ustavnih amandmana, stoga mu je dodijeljena vrijednost 0,3. Austrijski Bundesrat ima ovlasti odgode zakona na osam tjedana, ali ima ovlasti ulaganja apsolutnog veta kod zakona koji uređuju ovlasti saveznih država, stoga mu je dodijeljena vrijednost 0,4. Belgijski Senat ima jednake ovlasti samo u pitanjima reguliranja savezne vlade, stoga mu je dodijeljena vrijednost 0,5. Njemački Bundesrat ima veto ovlasti kod polovice zakona, kod druge polovice mogućnost odgode, a kod pitanja koja se tiču saveznih država ima veće ovlasti od donjeg doma, stoga mu je dodijeljena vrijednost 0,7. Južnoafričko Nacionalno vijeće provincija ustrojen je po uzoru na njemački Bundesrat, stoga mu je također dodijeljena vrijednost 0,7. U Australiji oba doma imaju podjednake ovlasti, ali Donji dom ima veće ovlasti u pitanjima financija i oporezivanja. Donji dom također ima zadnju riječ u odlučivanju, stoga mu je dodijeljena vrijednost 0,8. U istu kategoriju može se svrstati i francuski Senat, jer oba doma imaju jednake ovlasti kod većine zakonodavstva, ali nacionalna skupština ima zadnju riječ.

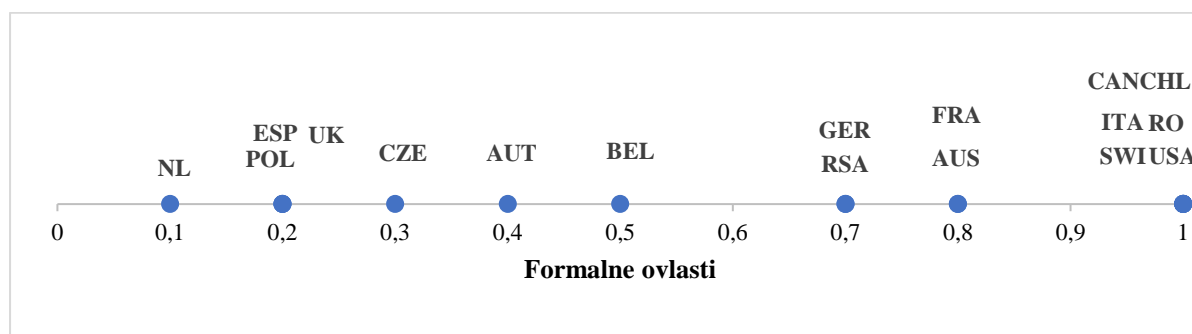
**Tablica 3. Klasifikacija gornjih domova prema njihovim formalnim ovlastima**

Država	Formalne ovlasti u odnosu na donji dom	Država	Formalne ovlasti u odnosu na donji dom
Australija	0,8	Nizozemska	0,1
Austrija	0,4	Njemačka	0,7
Belgija	0,5	Poljska	0,2
Češka	0,3	Rumunjska	1
Čile	1	SAD	1
Francuska	0,8	Španjolska	0,2
Italija	1	Švicarska	1
Južnoafrička Republika	0,7	Ujedinjeno Kraljevstvo	0,2
Kanada	1		

Izvor: Autorov izračun.

Na **Grafikonu 2.** prikazani su gornji domovi prema vrijednostima koje su im dodijeljene sukladno njihovim formalnim ovlastima. Najveći broj gornjih domova nalazi se na desnom polu osi, gdje su smješteni gornji domovi koji imaju izjednačene ovlasti s donjim domom.

**Grafikon 2. Gornji domovi prema formalnim ovlastima**



Izvor: Autorov izračun.

Treća klasifikacija pokušat će spojiti dva obilježja. Njome će se pokušati odgovoriti na istraživačko pitanje rastu li formalne ovlasti gornjih domova s većom demokratičnošću njihova izbora. U **Tablici 4.** su pripojene dvije kategorije vrijednosti – formalne ovlasti gornjih domova i demokratičnost njihova izbora.

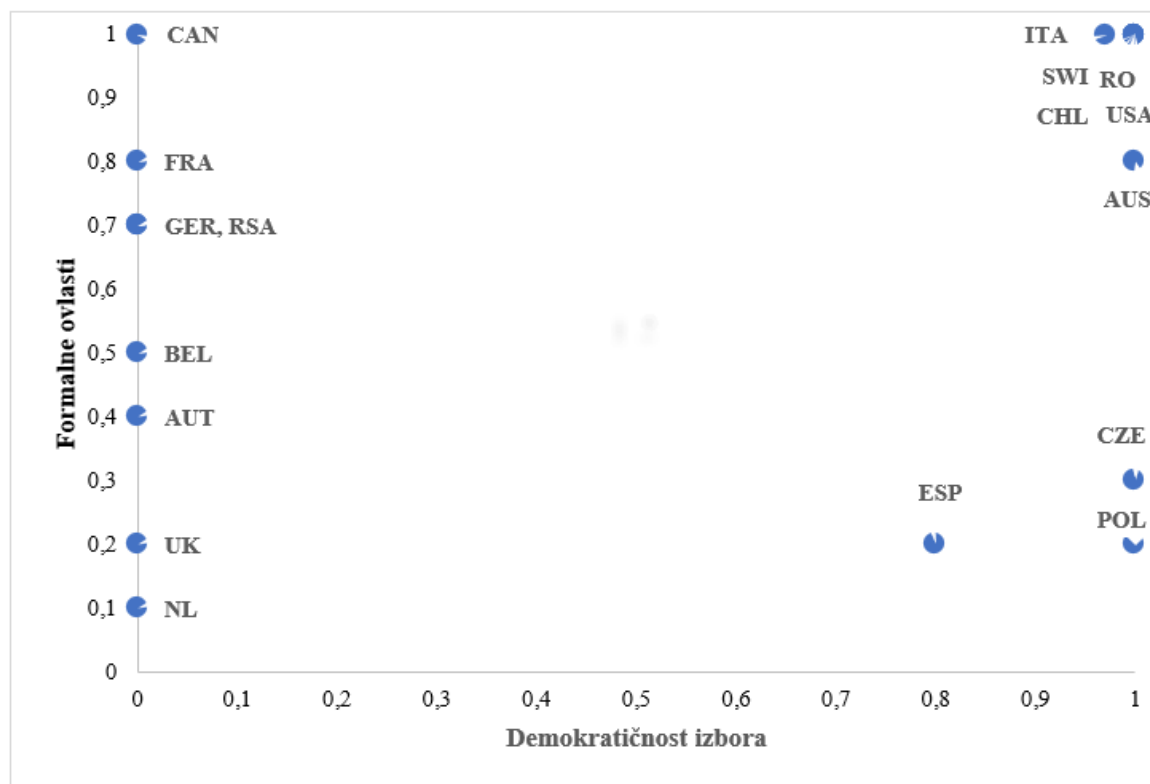


**Tablica 4. Formalne ovlasti i demokratičnost izbora gornjih domova**

Država	Demokratičnost izbora gornjeg doma	Formalne ovlasti u odnosu na donji dom	Država	Demokratičnost izbora gornjeg doma	Formalne ovlasti u odnosu na donji dom
Australija	1	0,8	Nizozemska	0	0,1
Austrija	0	0,4	Njemačka	0	0,7
Belgija	0	0,5	Poljska	1	0,2
Češka	1	0,3	Rumunjska	1	1
Čile	1	1	SAD	1	1
Francuska	0	0,8	Španjolska	0,8	0,2
Italija	0,97	1	Švicarska	1	1
Južnoafrička Republika	0	0,7	Ujedinjeno Kraljevstvo	0	0,2
Kanada	0	1			

Izvor: Autorov izračun.

**Grafikon 3. Gornji domovi prema demokratičnosti izbora i formalnim ovlastima**



Izvor: Autorov izračun.

Na **Grafikonu 3.** prikazani su gornji domovi prema vrijednostima koje su im dodijeljene sukladno demokratičnosti njihova izbora, te prema njihovim formalnim ovlastima.

Analizirane države može se svrstati u nekoliko kategorija, sukladno demokratičnosti izbora njihovih gornjih domova i formalnim ovlastima koje imaju. U prvu kategoriju može se smjestiti gornje domove koji su u cijelosti demokratski izabrani i imaju jednake ovlasti kao i donji dom, poput australskog, čileanskog, talijanskog, rumunjskog i američkog Senata, te švicarskog Vijeća država. U drugu kategoriju može se svrstati države čiji su zastupnici imenovani od drugih tijela, te imaju vrlo malo ovlasti, poput austrijskog Bundesrata, belgijskog i nizozemskog Senata, te britanskog Doma lordova. Treća kategorija su države čiji su donji domovi imenovani ili neizravno izabrani a imaju (gotovo) jednake ovlasti kao donji dom, poput francuskog i kanadskog Senata. Četvrta kategorija su gornji domovi čiju su članovi imenovani ili neizravno izabrani, a imaju nešto veće ovlasti, poput njemačkog Bundesrata i južnoafričkog Nacionalnog vijeća provincija. U petoj kategoriji su gornji domovi čiji su članovi izravno izabrani, ali imaju vrlo slabe formalne ovlasti, poput češkog, poljskog i španjolskog Senata.

Prema provedenoj analizi, može se utvrditi kako ovlasti gornjih domova rastu s demokratičnošću njihova izbora. Najbrojnija je ona kategorija u kojoj su grupirane države čiji su gornji domovi u cijelosti izabrani, te imaju potpuno jednake ovlasti kao i donji domovi. Stoga se može zaključiti da se formalne ovlasti gornjeg doma parlamenta šire sukladno s demokratičnošću njegova izbora. Iako se može potvrditi teza da ovlasti gornjih domova rastu sukladno s demokratičnošću njihova izbora, formalne ovlasti koje gornji dom ima najčešće su uvjetovane institucionalnim razvojem, te kulturnim i povijesnim obilježjima. Primjer su francuski i kanadski Senat, koji su u potpunosti imenovani ili izabrani posrednim izborima, ali zbog povijesnog razvoja političkog sustava imaju (gotovo) izjednačene ovlasti kao donji dom.

### **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 nasljednom pravu, poput britanskog Doma lordova. Većina suvremenih dvodomnih zakonodavnih tijela oblikovana je upravo prema britanskoj inačici.

Drugi domovi razlikuju se prema načinu izbora, te prema formalnim ovlastima u zakonodavnom procesu. Prema tim kriterijima, gornje domove je moguće klasificirati u dvije temeljne kategorije – one koji su u cijelosti demokratski izabrani i imaju jednake ovlasti kao donji dom, te one koji su imenovani te imaju male formalne ovlasti. Svega nekoliko gornjih domova smješteno je između ove dvije krajnosti.

Rad je dao odgovor na istraživačko pitanje da se ovlasti gornjeg doma parlamenta šire sukladno s demokračnošću njegova izbora. Gornji domovi u Australiji, Čileu, Italiji Rumunjskoj, Švicarskoj i Sjedinjenim Državama imaju jednake ovlasti kao i donji dom upravo zbog toga što su u potpunosti demokratski izabrani. Odstupajući slučaj je kanadski Senat koji je u cijelosti imenovan, a ima jednake formalne ovlasti kao i donji dom. No, unatoč jednakim formalnim ovlastima, prema neformalnoj praksi kanadski Senat uglavnom predlaže manje amandmane na zakone koji su došli iz donjeg doma, i koje je većinom predstavila vladajuća stranka.

Unatoč pozitivnoj povezanosti između demokračnosti izbora gornjeg doma i njegovih formalnih ovlasti, većina ovlasti koje gornji dom ima nisu rezultat demokračnosti izbora, već institucionalnog razvoja parlamenta.

## Literatura

Belser, Eva Maria (2018) The Swiss Ständerat: a Model of Perfect Bicameralism.

*Perspectives on Federalism*. 10(2): 152-181

Boban, Davor (2011) *Polupredsjednički sustavi Rusije i Poljske*. Zagreb: Političke analize.

Bradley A. W. i Ewing K. D. (2007) *Constitutional and Administrative Law*. Harlow:

Longman.

Cabrera-Tapia, Roberto (2021) The Chilean Congress: Bicameralism in a Presidential

System. *PSA Parliaments specialist group*. [https://psaparliaments.org/wp-](https://psaparliaments.org/wp-content/uploads/2021/03/Chile.pdf)

[content/uploads/2021/03/Chile.pdf](https://psaparliaments.org/wp-content/uploads/2021/03/Chile.pdf)

Curry, Jane L. (2011) Poland: The Politics of „God's Playground“. U: Wolchik, Sharon L. i

Curry, Jane L. (ur.) *Central and East European Politics: From Communism to Democracy*.

(str. 161-186). Lanham: Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc.

Druckman, James N. i Thies, Michael F. (2002) The Importance of Concurrence: The Impact

of Bicameralism on Government Formation and Duration. *American Journal of Political*

*Science* 46(4): 760-771.

Fallend, Franz (2015) A Redundant Second Chamber? The Austrian Bundesrat in

Comparative Perspective. U: Bischof, Gunter i Karlhofer Ferdinand (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: Patterson, Samuel

C. i Mughan, Anthony (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)

[https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/Country_and_Territory_Ratings_and_Statures_FIW1973-2021.xlsx)

[02/Country\\_and\\_Territory\\_Ratings\\_and\\_Statures\\_FIW1973-2021.xlsx](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/Country_and_Territory_Ratings_and_Statures_FIW1973-2021.xlsx) Pristupljeno 23. lipnja

2021.

Giannetti, Daniela i dr. (2020) Bicameralism And Government Formation: Does Bicameral

Incongruence Affect Bargaining Delays? *European Political Science Review* 12(4): 469-484.

Hartmann, Jürgen (2006) *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*. Zagreb:

Politička kultura.

Heller, William B. (2001) Political Denials: The Policy Effect of Intercameral Partisan Differences in Bicameral Parliamentary Systems. *Journal of Law Economics, & Organization*. 17(1): 34-61.

Inter-parliamentary Union (2021) National Parliaments. <https://www.ipu.org/national-parliaments> Pristupljeno 1. srpnja 2021.

Juberias, Carlos Flores (1999) A House in Search of a Role: The Senado of Spain. U: Patterson, Samuel C. i Mughan, Anthony (ur) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. (str. 260-300). Columbus, OH: Ohio State University Press.

Kant, Immanuel (1999) *Metafizika čudoređa*. Zagreb: Matica hrvatska.

Kiesraad (2021) Elections of the Senate. <https://english.kiesraad.nl/elections/elections-of-the-senate> Pristupljeno 24. srpnja 2021.

La Moncloa (2021) Spanish Constitution. [https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_inglescorregido.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf) Pristupljeno 22. srpnja 2021.

Landman, Todd (2018) *Teme i metode komparativne politike*. Zagreb: Politička misao.

Lijphart, Arendt (2014) *Modeli demokracije*. Zagreb: Političke analize.

Lodici, Claudio (1999) The Parliamentary Autonomy: The Italian Senato. U: Patterson, Samuel C. i Mughan, Anthony (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> Pristupljeno 12. srpnja 2021.

National Archives (2021) The Constitution of the United States: A Transcription. <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> Pristupljeno 10. srpnja 2021.

Owens, John E. i Loomis, Burdett A. (2006) Qualified Exceptionalism: Congress in Comparative Perspective. *The Journal of Legislative Studies* 12(3-4): 258-290.

Parline (2021a) Global data on national parliaments. France Senate. [https://data.ipu.org/content/france?chamber\\_id=13397](https://data.ipu.org/content/france?chamber_id=13397) Pristupljeno 15. srpnja 2021.

Parline (2021b) Parline (2021a) Global data on national parliaments. Romania Senate. [https://data.ipu.org/content/romania?chamber\\_id=13510](https://data.ipu.org/content/romania?chamber_id=13510) Pristupljeno 24. srpnja 2021.

- Passaglia, Paolo (2018) Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe. *Perspectives on Federalism*. 10(2): 1-29.
- Patzelt, Werner J. (1999) The Very Federal House: The German Bundesrat. U: Patterson, Samuel C. i Mughan, Anthony (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. (str. 59-92) Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Popelier, Patricia (2018) Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism. *Perspectives on Federalism*. 10(2): 215-237.
- Riker, William. H. (1992) The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review* 13(1): 101–116.
- Riquelme, Fabian 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, Andrew (2018) Effort, incentives and culture in the Czech Senate. *The Journal of Legislative Studies*. 24(2): 197-210.
- Russel, Meg (2001) What are Second Chambers for. *Parliamentary Affairs*. 54: 442-458.
- Russell, Meg (2012) Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey. *The Political Quarterly*. 83(1): 117-129.
- Russell, Meg (2013a) Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *Journal of Legislative Studies* 19(3): 370-391.
- Russell, Meg (2013b) *The Contemporary House of Lords*. Oxford: Oxford University Press
- Senato (2021) Constitution of the Italian Republic. [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf) Pristupljeno 21. srpnja 2021.
- Shell, Donald (2001) The History of Bicameralism. *Journal of legislative studies* 7(1): 5-18.
- Siaroff, Alan (2013) *Comparing Political Regimes*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smith, Paul (2009) *The Senate of the Fifth French Republic*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tacea, Angela (2015) The Slow Adaptation of a New Member State: The Romanian Parliament and European Integration. U: Hefftlar, Claudia i dr. (ur.) *The Palgrave Handbook*

*of National Parliaments and the European Union* (str 613-631) Hampshire: Palgrave Macmillan.

Tsebelis, G. (2002) *Veto players: How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tsebelis, George i Money, Jeanette (1997) *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Uhr, John (1999) *Generating Divided Government: The Australian Senate*. U: Patterson, Samuel C. i Mughan, Anthony (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. (str. 93-119) Columbus, OH: Ohio State University Press.

van den Braak, Bert (2019) *The vitality of the Dutch Senate: two centuries of reforms and staying in power*. U: Bijleveld, Nikolaj i dr (ur.) *Reforming Senates: Upper Legislative Houses in North Atlantic Small Powers 1800-present* (str 173-188) London i New York: Routledge.

Vatter, Adrian (2005) *Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective*. *The Journal of Legislative Studies*. 11(2): 194-215.

Waldron, Jeremy (2012) *Bicameralism and the Separation of Powers*. *Current Legal Problems* 65(1): 31-57.

Whittle, Patricia (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.

Wieciech, Tomasz (2020) *The Polish Senate: an unnecessary second chamber*. *Studia i analizy* 57(3): 44-59.

## SAŽETAK

Dvodomna zakonodavna tijela dio su institucionalnog uređenja u sedamdeset devet država. Bikameralizam predstavlja jednu od najsnažnijih institucionalnih protuteža izvršnoj vlasti. Zbog svoje specifičnosti zanimljivi su 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 koliko se šire ovlasti gornjih domova sukladno s demokracičnošću njihova izbora.

**Ključne riječi:** *bikameralizam, gornji dom, klasifikacija, demokracičnost, ovlasti*



## **ABSTRACT**

Bicameralism is part of the institutional arrangement in seventy-nine countries. It is considered one of the most important balances to the executive government. Because of its specifics, bicameralism is interesting for political scientists, so the question is why it is not a subject of research more often. This paper tries to fill the research gap by analyzing institutional arrangements in seventeen electoral democracies with bicameral parliaments. The first part of the paper analyzes the historic development of bicameralism. The second part of the paper analyzes contemporary bicameralism and four ideal types of upper chambers in the United Kingdom, United States of America, France, and Poland. The third part analyzes basic features of other upper chambers that are part of this research. The fourth part compares features of seventeen upper chambers to find an answer to our research question – how the powers of upper chambers expand with the democratization of their election.

**Keywords:** *bicameralism, upper chamber, classification, democratization, powers*